

NO.13 2014 年 12 月下

主办 / 科研与信息中心 内部材料 免费交流

同衡规划视界
TONGHENG
PLANNING
VIEW

规划周边

景区最大承载力发布 接待游客
数量划定精准红线

国内要闻

22 个新型城镇化试点城市披露
含 3 个计划单列市

热点解读

首都如何应对“一市两场”挑
战？

城市追踪

合力申奥：京津冀一体化的新
捷径

論規天家
衡劃下國

丹桂書於清華園

同衡规划视界

TONGHENG PLANNING VIEW

NO.13

本期出刊 / 2014 年 05 月
创刊日期 / 2014 年 12 月
主 办 / 北京清华同衡规划设计研究院有限公司
编辑出版 / 科研与信息中心

国内要闻

DOMESTIC NEWS

- 03** 2014 纪要汇编
- 06** 中央农村工作会议闭幕：引导土地经营权有序流转
- 08** 64 个新型城镇化试点城市披露：含 3 个计划单列市
- 10** 城际铁路设计规范发布 限定设计时速不超 200 公里

城市追踪

CITY TRACK

- 13** 京津冀城市群
- 16** 长三角城市群
- 17** 华东地区
- 19** 中南地区
- 20** 西北地区
- 23** 西南地区

规划周边

PLANNING SURROUGDING

- 31** 景区最大承载量发布 接待游客数量划定精准红线

热点解读

HOT READ

- 37** 新型城镇化试点任务拆解：哪些是试点该做的，哪些是顶层设计该做的
- 43** 首都如何应对“一市双场”挑战？

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

- 34** 国际会议
- 38** 建设开发
- 42** 城市新思路
- 43** 获奖设计

国内要闻

DOMESTIC NEWS

2014 纪要汇编

2014 年的那些城事：从人到城，从城到区，全在国务院总理李克强在今年政府工作报告中提出的“3 个 1 亿人”目标里。“促进约 1 亿农业转移人口落户城镇”，是体现以人为本；“改造约 1 亿人居住的城镇棚户区和城中村”，是共享城市文明；“引导约 1 亿人在中西部地区就近城镇化”，是解决区域均衡。

新型城镇化：首定户籍城镇化率，彰显决心之大

2014 年 3 月，自十八大之后就保持持续热度的“新型城镇化”终于浓缩成了一份 2.6 万字的纲领性文件——《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》（下称《规划》）正式公布。这份汇聚 14 个部委之力，历时 3 年编制的规划，是中央颁布实施的第一个城镇化规划，也被认为是我国未来城镇化的顶层设计。

强调“以人为核心”的思路，使得这份《规划》将“有序推进农业转移人口市民化”放在了所有具体工作开篇的重要位置，提出要统筹推进户籍制度改革与基本公共服务均等化，并首次制定了常住人口城镇化率和户籍人口城镇化率两个指标。对此，国家发展改革委副主任徐宪平认为，这是此次《规划》与以往最大的不同，也是最大的进步。

4 个月后，7 月底，《国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见》率先出台，配合《规划》对户改进行了一次总体设计。内容包括以城市规模的不同，采取不同的户口迁移制度；取消农业户口和非农业户口的性质区别，统一为城乡户口登记制度；建立居住证制度和人口信息管理制度等。其“决心之大、力度之强、涉及面之广、措施之实”，被认为前所未有的。

几乎就在同时，国家发展改革委牵头成立了新型城镇化部际联席会议制度，囊括了中央编办、教育部、公安部和民政部等共 15 个部门。大家商议今

后将加强沟通与协调，统筹推进《规划》实施。

下半年，继户改意见之后，一系列新型城镇化的配套措施陆续出台。9 月，《国务院关于进一步做好为农民工服务工作的意见》发布，为农民工市民化的目标提供实施细则；11 月，新的城市规模划分标准出炉，与户改意见中“按城定制”的标准一脉相承。除此之外，《城镇住房保障条例》和《居住证管理制度》均在征求意见稿阶段，有望明年与公众见面。

城市再设计：存量转型，增量创新

这一年，国务院批复的城市总体规划有两个：长沙与乌鲁木齐。两个城市一个身居东南，谋划着经济结构调整和发展方式转变；另一个地处西北，定位于向西开放的门户城市。

除此之外，福建省整体实施生态省战略，加快生态文明先行示范区的建设。

相较于重新对自身进行整体定位，城市以设立新区的方式进行创新，显得更为灵活可控。

2014 年，国务院陆续批准设立了 5 个新区。它们分布在祖国的东西南北，或者偏重于开发开放，或者偏重于生态建设，或者偏重于转型升级，或者偏重于城乡统筹。总之，各有各的定位，且集中于几点发力

创新，并希望借助这些“点”的经验上升为“面”的指导。

区域大规划：密集出台，内外兼修

城市连成一片就成了区。2014 年，区域规划和支持区域转型的政策连续不迭，在这些规划与政策的推动下，区域增长格局发生重大转变。

总的来看，东北老工业基地依然在积极有序地进行搬迁改造工作，2014 年中国国务院再提 11 方面 35 条措施，力促东北全面深化改革，依靠内生发展推动经济提质增效升级。

祖国腹地，北有《晋陕豫黄河金三角区域合作规划》，南有《赣闽粤原中

央苏区振兴发展规划》，两者都试图走出一条欠发达地区实现一体化发展、跨越式发展的新路子。

横亘其间的则是被喻为黄金水道的长江。9月25日,《关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》千呼万唤始出来,成为今年出台的一部重量级区域规划。全文洋洋洒洒两万多字,从交通到产业,从对内城镇化到对外开放,描绘了沿江11个省市未来发展的宏伟蓝图。

截至2014年底,习近平总书记提出的区域发展新战略中,自由贸易试验区方案已启动,长江经济带发展指导意见已出台,余下的“一带一路”和京津冀协同发展的规划则尚在期待中。

城市建设：修地上棚户，理地下管网

关乎城市基础设施建设,今年出台的两个重要文件一是《关于加强城市地下管线建设管理的指导意见》(下称《意见》),二是《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(下称《通知》)。两者一个理地下,一个修地上,力图使城市面貌的改观表里如一。

地下管线,是保障城市运行的生命线。以往地下管线引发关注,多是源于城市内涝的新闻,但其实城市拥有的地下管线远不止“下水道”。每一平方公里的建设区面积,平均有30~40公里的地下管线,光涉及水的就有供水、雨水和污水,此外还有供电、路灯、燃气、热力和通信。此次《意见》明确规划了地下管线“三步走”的时间表:在2015年之前完成对地下管线的普查,5年之内完成对老旧管线的改造,用10年左右的时间建成一个完善的体系。

棚户区和城中村,是城镇化进程中的难题。城乡二元体制带来的不平衡,在棚户区和城中村这样的地方突出显现出来。因此,8月初国务院下发了《通知》,要求各地区在摸清底数的基础上,抓紧编制完善2015~2017年棚户区改造规划。而在今年全国计划新开工的700万

套以上城镇保障性安居工程中,各类棚户区占到470万套以上。这个目标,被认为是历年来棚户区改造任务

最重的一年。实现之后,将有望帮助1000多万人改善居住条件。

2014年的那些社“惠”：经济之外，社会是否也在同步发展？民生领域又有哪些新惠？中国经济导报记者为您罗列如下：

价格改革：抓住民生的，放开市场的

价格改革,已经成为2014年的新常态。从年初到年底,几乎月月有价改,其中不乏涉及社会民生方面的水、气、油、医疗等价格的放开。

1月,国家发展改革委要求加快建立完善城镇居民用水阶梯价格制度,到2015年底前,设市城市原则上要全面实行居民阶梯水价制度。

3月,居民用气阶梯价格制度向全国范围推广,旨在保障居民基本用气需求、引导节约用气、缓解供气压力。

4月,非公立医疗机构医疗服务实行市场调节价,运用价格杠杆鼓励社会办医,扩大医疗服务供给、提高医疗服务效率,促进医疗卫生领域有序竞争和健康发展。

7月,放开房地产咨询收费和下放房地产经纪收费管理;并放开包括专利代理服务在内的10项服务收费标准……

而自下半年至今,国内油价已现“十连跌”。不过,在迎来“十连跌”之后,财政部和国家税务总局联合下发通知,要求提高成品油消费税单位税额,以引导企业和居民节能减排。

总的来看,尽管价改的目标直指市场调控,让价格信号更准确地反映市场需求,但在对与民生关联度较高的水电气等民用价格,改革仍主要采用阶梯定价的方式,确保基本民生需求不会受到明显影响。

教育—就业—收入：学不一定业优，但不学将来一定面临业忧

教育、就业、收入,某种意义上是一条循序推进的链条:教育通常为了获得更好的就业,就业通常为了获得更多的收入。

其中,教育总被喻为百年大计,因其是链条的第一个环节,是后两者的基础。2014年,涉及教育,政府在年初就发布了一项针对残障人士的教育计划——《特殊教育提升计划(2014—2016年)》,要求全面推进全纳教育,使每一个残疾孩子都能接受合适的教育。到了年中,《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》发布。根据决定,今后的职业教育将包括高中、专科、本科和研究生几个阶段,并有与职业教育特点相符合的学位制度,这将使职业教育的培养目标从以前的技能型人才转变为技术技能复合型人才。

教育方面的转变,其实部分源于就业结构的变化。2014年,专家们依然在讨论着结构性失业:一方面大学生群体面临着“更难就业年”,另一方面市场上的“民工荒”依然持续。求职上冷热不均,带来的好处是倒逼教学改革,近年来不少高校已经在积极调整教学内容和专业设置,以贴近社会需求;坏处则是年轻的农民工一代甚至不惜以辍学来提前进入就业市场。对此,无论是学者还是政策制定者都呼吁:务工莫贪早!过早地中断教育,将会产业转型升级后面临新一轮失业。

就业市场上的结构变化,必会影响到收入的增减,而深化收入分配制度改革已推进多年。2014年的进展是:由国家发展改革委牵头,建立了深化收入分配制度改革部际联席会议制度。与户籍改革一样,收入分配改革涉及多个部门,需要各部门沟通协作方能推进。可以预见到这项改革的难度,但是起码这一年年底,“调节过高收入”的重拳已击出,根据即将于明年实施的央企负责人薪酬制度改革方案,改革后多数央企负责人薪酬水平将下降。

社保与救助：保基本不分制度，求救助不看户籍

2014年,社保领域的大事件是并轨和接续。

并轨方面,已经实现的并轨在今年2月,新农保和城居保统一为城乡居民基本养老保险制度。由此,社会保障大网就演变为“职工”和“居民”两块。7月,在此基础上又完成了接续:《城乡养老保险制度衔接暂行办法》规定,以15年为限,只要在“职工”社保里缴费年限满15年,就可以从“居民”社保转入“职工”社保并享受相应的待遇;如果不满15年,可以从“职工”社保转入“居民”社保。此外,无论是哪种方向的转移,都可以携带上个人账户里的钱,累计计算权益。这是继2009年解决了社保跨省接续问题之后,又解决了跨制度问题。无疑,经过此次整合,社保的便携性更好了,农民工外出打工的后顾之忧更少了。

尚未实施但方向已定的并轨就在几天前——12月23日,国务院副总理马凯在做关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告时,透露了中央已通过养老金并轨改革方案。其思路是:党政机关、事业单位建立与企业相同的基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,改革退休费计发办法,从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。

不过,社保解决的是基本的公共服务问题,仍需要个人稍微付出一些财力来换取;但如果遇上更艰苦的状况,那不妨求助于社会救助。2014年,《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》发布,与新户改的题中之义相符合,不再以户籍为限提供救助。而在这之前,以低保为核心的社会救助体系,户籍是认定条件中难以逾越的一环。

食药与医疗：食品安全事件少了，办医主体多了

2014年,食品安全事件较之往年明显少了许多,全年最大的食品安全风

02 中央农村工作会议闭幕：引导土地经营权有序流转

波当属“上海福喜事件”。但在福喜事件之后，国务院很快发布了《关于进一步加强食品药品监管体系建设有关事项的通知》，要求健全从中央到地方直至基层的食品药品监管体制，建立覆盖从生产加工到流通消费全过程的最严格监管制度。并直言让食药监管体制改革进度缓慢的地方要制定时间表、拿出硬措施。

食品安全事件数量下降的同时，今年2月发布的《中国食物与营养发展纲要（2014—2020年）》开始适应大健康产业的发展趋势，推动食品业向营养均衡方面发展。

而在医药体制改革方面，2014年

12月22日至23日，一年一度的中央农村工作会议在北京举行。会议讨论了《中共中央国务院关于进一步深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见（讨论稿）》。国务院总理李克强出席会议并作重要讲话，国务院副总理张高丽出席会议。

会议强调，推进农业现代化，要坚持把保障国家粮食安全作为首要任务。一是大力发展农业产业化。促进一二三产业融合互动。二是积极发展多种形式适度规模经营。引导和规范土地经营权有序流转，发展各类新型农业经营主体，避免“非粮化”“非农化”。三是建设资源节约、环境友好农业。四是加大农业政策和资金投入力度。统筹整合涉农资金，创新农业投融资机制，健全金融支农制度。五是用好两个市场、两种资源。

会议指出，挖掘农民这个最大群体的消费潜力，可以更好发挥消费的基础作用；农业农村基础设施和公共服务落

的重点工作是公立医院改革，同时积极推动社会办医。在这一政策精神的指导下，办医主体更加多元化。

如北京市今年3月出台《社会办医指南》鼓励社会办医，明确了开办诊所的资质。甚至，外资独资办医也取得了突破。今年8月，卫计委和商务部联合下发《关于开展设立外资独资医院试点工作的通知》，允许境外投资者通过新设或并购的方式在北京等多个省市设立外资独资医院。在上述试点地区，外资办医70%的控股比例上限将被取消，开办外资独资医院的审批权限也被下放到省级。业内人士认为，上述举措对促进办医主体多元化意义重大。■

后，有巨大新增投资需求，用好这个空间，可以更好发挥投资的关键作用；做大做强农业产业，可以形成很多新产业、新业态、新模式，培育新的经济增长点。**立足粮食安全**

中国社科院农发所研究员李国祥表示，2015年中央“一号文件”的主题将围绕“进一步深化农村改革加快推进农业现代化”，而其最终的目的是要保障中国的粮食安全。中央农村工作会议就此提出的五条具体措施最终都是围绕着粮食安全这一主题而来。

此次中央农村工作会议强调，随着国内外环境条件变化和长期粗放式经营积累的深层次矛盾逐步显现，农业持续稳定发展面临的挑战前所未有。

近年来，国内主要农产品价格超过进口价格，而生产成本在不断上升；农业生态环境受损，耕地、淡水等资源紧张。

中央农村工作领导小组副组长陈锡文在近期的一次论坛上表示，中国目前

每年进口8400多万吨粮食，除6000多万吨大豆外，谷物进口也达到近1500万吨。此外，中国每年还要进口450万吨棉花，454万吨食糖，809万吨植物油。

李国祥表示，此次会议再次提出用好国内国外两种资源，实际上中国利用国外资源的力度还可以再加大一点，例如农产品进口虽然逐年加大，但主粮进口量占国内总产值的比重依然在安全红线内，因此还有一定的余地。同时，今年中央加紧部署农垦改革，力促一些农垦企业巨头到国外去开拓资源。“当然，中国这样的大国，农业问题最终还是要立足本国。”李国祥称。

引导土地经营权有序流转

中央农村工作会议要求，发挥好新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用。着力解决好现有“三个1亿人”问题，引导城市现代生产要素向农业农村流动，多渠道促进农民增收。积极稳妥推进新农村建设，加快贫困地区脱贫致富步伐。

对此，中国人民大学农业与农村发展学院副院长郑风田表示，从今年政府工作报告对农村工作的相关表述就可以看出，中央还将继续加大对农村的投入，这包括农村水利设施、饮水安全以及其他一些基础设施和公共服务。一方面，这可以夯实农业的基石，确保农业增产、农民增收；另一方面，这也是在宏观经济形势不景气下政府刺激政策的着力点，农业发展农民增收之后也有利于培育农村市场，扩大国内的需求。“因此未来对农村的投资依然会保持强劲势头。”郑风田表示。

此次全国农村工作会议提出明年的工作任务包括：引导土地经营权有序流转，发展农业适度规模经营；扩大土地承包经营权确权登记颁证试点，夯实农业经营体制创新基础等。

发展适度规模经营其实早在数年前已经在酝酿。今年11月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发《关

于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》。

国务院发展研究中心农村经济部一位人士向21世纪经济报道记者表示，适度规模经营的前提是做好农村产权的确权颁证登记工作，然后进行土地的有序流转。“当然，该种地的地方不能去种其他东西。也就是说要防止‘非农化’和‘非粮化’现象。”上述人士称。

上述国研中心农村经济部人士称，农地流转、适度经营、培育新型经营主体应该是明年乃至未来数年农村工作的主题之一。

该人士称，今年中央农村工作会议的另一主题是深化农村改革，其中包括推进农村集体产权制度改革等。

2014年9月29日，中央深改组第五次会议审议了《关于引导农村土地承包经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》、《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》。12月2日，中央深改组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。■

03

64个新型城镇化试点城市披露：含3个计划单列市

新型城镇化综合试点正式启动。根据国家发改委等 11 部委在系统内部联合印发《国家新型城镇化综合试点方案》，江苏、安徽两省和宁波等 62 个城市（镇）已确定列为国家新型城镇化综合试点地区。

根据《试点方案》，各试点要在 2014 年底前开始试点，并根据情况不断完善方案，到 2017 年各试点取得阶段性成果，形成可复制、可推广的经验；2018-2020 年，逐步在全国范围内推广试点地区的成功经验。

《试点方案》提出了新型城镇化综合试点的五大主要任务，包括，建立农业转移人口市民化成本分担机制，建立多元化可持续的城镇化投融资机制，改革完善农村宅基地制度，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式，综合推进体制机制改革创新。

新型城镇化综合试点正式启动。近日，国家发改委等 11 部委在系统内部联合印发《国家新型城镇化综合试点方案》（下称《试点方案》），提出将江苏、安徽两省和宁波等 62 个城市（镇）列为国家新型城镇化综合试点地区。

2014 年 9 月 16 日，国务院总理李克强主持召开推进新型城镇化建设试点工作座谈会，会议确定新型城镇化建设从省、市、县、镇不同层级、东中西不同区域共 62 个地方开展试点，并以中小城市和小城镇为重点。

根据《试点方案》，各试点要在 2014 年底前开始试点，并根据情况不断完善方案，到 2017 年各试点取得阶段性成果，形成可复制、可推广的经验；2018-2020 年，逐步在全国范围内推广试点地区的成功经验。

国家发改委主任徐绍史在 2015 年全国发展和改革工作会议上透露，在新型城镇化综合试点之外，国家还将推进中小城市综合改革试点。“在发改委内部，城镇化综合试点由发展规划司牵头，

中小城市综合改革试点由体改司牵头。”发改委的一位官员对 21 世纪经济报道记者介绍。

21 世纪经济报道记者获悉，新型城镇化综合试点和中小城市综合改革试点只是落实《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》（下称《城镇化规划》）的诸多举措之一。目前，国家已经制定并实施《关于落实国家新型城镇化规划主要目标和重点任务的分工方案》，并正在落实《推进“三个 1 亿人”城镇化实施方案》。

62+2 试点名单

2014 年 6 月，国家发改委等 11 部委联合印发了《关于开展国家新型城镇化综合试点工作的通知》（下称《通知》）。

根据《通知》，国家希望各地提出符合条件的计划单列市、省会城市、地级市、县级市、建制镇等，从不同层面选择试点地区，每个省（区、市）的报送数量原则上控制在 4 个以内，应包含不同层级城市（镇）。对此，各地申报热情高涨，包括湖北、甘肃等地的申报数量突破了《通知》要求的上限。

国家发改委共收到 169 个市、县、镇的申报方案。《试点方案》提出，综合考虑申报地区的工作基础和试点工作方案，兼顾不同区域、不同类型和不同层级城市（镇），最终确定了 64 个试点地区名单。

具体包括：两个省，即江苏和安徽；3 个计划单列市，即宁波、大连和青岛；7 个省会城市，即石家庄、长春、哈尔滨、武汉、长沙、广州和重庆主城九区；25 个地级市（区、县），即北京通州区、天津蓟县、吉林省吉林市、黑龙江齐齐哈尔市、黑龙江牡丹江市、上海金山区、浙江嘉兴市、福建莆田市、江西鹰潭市、山东威海市、山东德州市、河南洛阳市、湖北孝感市、湖南株洲市、广东东莞市、广东惠州市、深圳市光明新区、广西柳州市、广西来宾市、四川泸州市、贵州安顺市、云南曲靖市、甘肃金昌市、青

海海东市、宁夏固原市。

同时，试点地区还包括 25 个县级市（区、县），即河北定州市、河北张北县、山西介休市、内蒙古扎兰屯市、辽宁海城市、吉林延吉市、浙江义乌市、福建晋江市、江西樟树市、山东郓城县、河南禹州市、河南新郑市、河南兰考县、湖北仙桃市、湖北宜城市、湖南资兴市、海南儋州市、四川阆中县、贵州都匀市、云南大理市、西藏日喀则市桑珠孜区、陕西高陵县、青海格尔木市、新疆伊宁市、新疆阿拉尔市；2 个建制镇，即浙江苍南县龙港镇和吉林安图县二道白河镇。

“入选的两个省级试点，主要是因为它们工作基础相对较好，积极性比较高，试点愿望比较强。其中，安徽是国家开发银行在全国第一个金融支持城镇化试点省份，双方正在基础设施和公共服务设施建设、开发园区产城一体化、现代农业、保障性住房、土地整治和土地储备等领域开展合作。”发改委的前述官员对 21 世纪经济报道记者解释，同时镇级试点也只有两个，这是因为镇级试点涉及到“镇改市”的内容，而“镇改市”意味着行政区划改革和行政编制改革，需要稳妥推进。

《试点方案》提出，国家将实行改革试点进展情况年度评估报告制度，并在总结试点经验的基础上逐步扩大试点范围。“我们初步考虑，在对第一批 64 个试点进行首次进展情况年度评估之前，不会扩大试点范围。”国家发改委的一位官员对 21 世纪经济报道记者介绍。

试点的五大主要任务

《试点方案》提出，上述试点地区既要统筹兼顾重点试点任务，又应从本地实际出发，选择本地区亟需突破的发展和改革瓶颈，通过综合和分类改革的结合，率先实验，强力推进。

为此，《试点方案》提出了新型城镇化综合试点的五大主要任务。首先，

建立农业转移人口市民化成本分担机制。按照户籍制度改革要求，调整户口迁移政策，出台具体可操作的农业转移人口和其他常住人口落户标准，并向社会公布。建立居住证制度，以居住证为载体建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

11 部委要求试点，建立健全由政府、企业和个人共同参与的农业转移人口市民化成本分担机制，根据农业转移人口市民化成本分类，明确成本承担主体和支出责任。按照事权与支出责任相适应的原则，合理确定各级政府在教育、基本医疗、社会保障等公共服务方面的事权，建立健全城镇基本公共服务支出分担机制。

其次，《试点方案》要求建立多元化可持续的城镇化投融资机制。把地方政府债务纳入全口径预算管理，编制公开透明的城市政府资产负债表，建立健全地方政府债券发行管理制度，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道。依据城市规划编制城市基础设施建设规划和融资规划，针对不同项目性质设计差别化融资模式与偿债机制。理顺市政公用产品和服务价格形成机制，放宽准入，完善监管，制定企业通过政府和社会资本合作（PPP）等模式进入特许经营领域的办法，鼓励社会资本参与城市公用设施投资运行。

《试点方案》提出的第三项试点内容为改革完善农村宅基地制度。具体试点工作按照中央批准的宅基地制度改革试点方案实施。

2014 年 12 月 2 日，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》。但该意见至今尚未对外公布。

第四，探索建立行政管理创新和行政成本降低的新型管理模式。按照城市设置与简化行政机构联动原则，在符合行政区划合理调整的前提下，选择部分

04 城际铁路设计规范发布 限定设计时速不超200公里

有条件的地方进行撤镇设市设区试点，优化行政层级和行政区划设置，积极借鉴经济发达镇行政体制改革试点的经验，探索更加精干和高效的组织架构和行政体制。推进扩权强镇改革，促进这些镇更好地吸纳人口、增强经济实力，实现经济社会更快更好发展，充分发挥其在新型城镇化建设重点示范带动作用。

对此，发改委规划司城镇化处官员邬曦曾撰文指出，把符合条件的县和建制镇设为市的过程中，探索大部门制、开发区管理模式等的横向整合，控制行政机构和人员编制，优化行政层级和区划的纵向设置，提高行政效能。赋予吸纳人口多、经济实力强的镇同人口和经济规模相适应的管理权。

最后，11部委要求试点地区综合推进体制机制改革创新。具体来说，鼓励试点地区从推进新型城镇化实际出发，在城乡发展一体化体制机制、城乡规划编制和管理体制机制、农业现代化体制机制、城市“多规融合”制度、城市生态文明制度、城市社会治理体系以及新型城镇化标准体系建设和创新城市、智

慧城市、低碳城市、人文城市建设等方面开展多种改革探索。

试点配套政策待出

“为了推动试点的开展，国家也将出台相关的配套政策，目前已经明确的主要有两项，一是农村宅基地制度改革试点方案，二是财政转移支付与农业转移人口市民化挂钩的具体办法。”发改委前述官员对21世纪经济报道记者介绍。

《试点方案》提出，要完善转移支付办法，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，中央和省级财政安排转移支付时要考虑常住人口。省级政府举债使用方向要向试点地区倾斜。国家开发银行要发挥金融支持作用，运用信贷等多种手段支持城市基础设施、棚户区改造等工程建设。鼓励公共基金、保险资金等参与具有稳定收益的城市基础设施项目建设和运营。

此外，国家发改委将对新型城镇化综合试点工作跟踪监督，开展年度评估考核，建立试点动态淘汰机制。■

记者从国家铁路局获悉，国家铁路局已正式批准发布《城际铁路设计规范》。《规范》要求，城际铁路的设计时速不得超过200公里。

《规范》对城际铁路的定义进行明确，城际铁路是指专门服务于相邻城市

间或城市群，旅客列车设计速度200公里/小时及以下的快速、便捷、高密度客运专线铁路。城际铁路是连接相邻城市或城市群的客运专线铁路，包含了距离的概念，其线路长度一般介于50公里-200公里之间。在此距离范围以外的铁路，短距离的一般属于市域或市郊铁路，长距离的则一般属于干线铁路。

同时，城际铁路是城市综合交通运输系统的重要组成部分，主要承担区域

内相邻城市间或城市群内的通勤客流，车站间距一般为5公里-20公里。服务对象以中短途旅客为主，且单程时间通常较短，特别强调旅客出行的快速和便捷。

最大编组为8辆

国家铁路局相关负责人表示，考虑相邻城市间及城市群的客流分布规律，适应我国城镇化发展战略和城际铁路多元化投资建设的特点，《规范》在系统总结城际铁路建设和运营实践经验、深入开展基础理论研究的基础上，按照安全可靠、先进成熟、经济适用、方便快捷的总体目标，提出系列化速度匹配、设备配套设计要求。

国家铁路局相关负责人表示，城际铁路采用“高密度、小编组、公交化”的运输组织模式，其最大编组为8辆，也可采用6辆、4辆等其他编组方式，并据此优化了线路有效长度、站台长度等技术标准。

数次邀请专家论证

相关负责人介绍，为确保《规范》更具有针对性和适用性，国家铁路局会同中国铁路总公司，在组织编制过程中多次邀请国内相关领域的权威专家进行论证和审查，广泛征求了国家有关部委、31个省份和相关企事业单位的意见，收到反馈意见700余条。■

城市追踪

CITY TRACK



京津冀

BEIJING TIANJIN HEBEI



长三角城市群

THE YANGTZE RIVER DELTA
CITY GROUP



华东地区

EASTERN CHINA REGION



中南地区

CENTRAL SOUTH REGION



西北地区

NORTHWEST REGION



西南地区

SOUTHWEST REGION

合力申奥：京津冀一体化的新捷径

05

京津冀区域协同发展上升为国家战略已近一年，三地合作更加热络紧密。眼下，北京和张家口正在合力申办 2022 年冬季奥运会，将为京津冀区域一体化发展提供新的捷径。

1 月 6 日，北京冬奥申委向国际奥委会正式提交申办报告，京张联合申奥进程又向前跨出坚实一步。这一消息令张家口市农科院谷子研究所所长赵治海振奋不已：“申奥成功，我们将迎来世界各地的游客，全世界都会知道中国有个张家口。”

除此之外，赵治海最盼望的是通过与北京联合申办冬奥会，家乡能乘着京津冀一体化的东风腾飞而起。

对此，中国国家体育总局局长刘鹏表示，申办冬奥会，将让当地民众在城市建设、交通运输、环境治理、人居环境、医疗卫生等方面直接享受实惠。

张家口市区距首都北京仅 180 公里，距天津港 340 公里，因良好的生态环境和重要的水源地被称为北京的“后花园”。同时，张家口也是河北省经济最不发达的地区，是人们戏称的“环京津贫困带”一员。

张家口市下辖的赤城县、怀来县虽与首都的延庆县、昌平区只有一山之隔，但两地贫富悬殊大，当地人称之为“一山隔开两重天”。

赤城县后城镇艾河滩村距离河北省与北京市交界处一公里，离延庆县城只有 25 公里，离赤城县城则有 60 公里。艾河滩村 370 多口人，主要靠打工、种地、挖药材和蘑菇谋生，年人均收入仅有约 2000 元。隔山的延庆县张山营镇西大庄科村村民靠护林工资、生态林补偿款，以及村民分红，人均年收入就可以过万。

类似的情况在北京、天津与河北交界处的山区农村并不鲜见。京津冀区域发展不平衡、不协调的现象早就为政府和学界关注。16 年前，城乡规划学家吴良镛在《京津冀城乡空间发展》报告中，将京津冀描绘为“发达的中心城市，落

后的腹地”。

北京市与河北省张家口市联手角逐冬奥会，对两个城市来说是一个双赢结果。河北经贸大学京津冀一体化发展协同创新中心专职副主任田学斌认为，京津冀区域协调发展已经上升为国家战略，合办大型赛事将是一条协调发展的捷径。

田学斌说：“两地联合申办冬奥，为河北尤其是张家口提供了前所未有的历史机遇，申奥进入新阶段，对张家口和河北的产业升级必将带来促进作用。”

随着两地联合申奥，越来越多的北京市民到张北地区高质量的滑雪场一试身手，直接拉动了当地经济，也让当地尝到了冰雪产业带来的甜头。

申办冬奥会可以为冰雪运动提供巨大的发展空间、延伸产业链，为投资者提供商机。新世纪以来，随着中国经济快速发展，包括滑雪在内的体育休闲产业受到热烈追捧。北京的滑雪人口逐年攀升，北京周边具备优良滑雪条件的区域受到国际投资客的青睐。

历经 10 余年的发展，在张家口崇礼县 300 余平方公里范围内，已聚集了云顶、万龙、长城岭、多乐美地等多个知名雪场。2013 年，全县接待旅游总人数 157.6 万人次，实现旅游综合总收入 11 亿元。

申奥后，将承办大部分雪上项目的崇礼知名度大增。在中国开办滑雪咨询公司的意大利人安德烈·科阿蒂说，现在，越来越多的中国人把滑雪当做一种生活方式，如果在中国能够举办冬奥会，相信到崇礼来滑雪的人会更多。

要发展冰雪运动，就要让人能进得来。作为北京 2022 年冬奥会重要的交通设施，京张城际铁路 2014 年底开工建设，建成后，两地行车时间将从目前的四五个小时缩短至 1 小时之内。此外，张家口机场已投入运营，京蔚、京尚、京涿等高速公路建设加紧推进。所有这些交通设施建设，不仅能够服务于可能



06

北京：新建小区须配800平方米养老用房

到来的冬奥会，还能够密切京津冀之间的经济联系。

申奥不仅给主办方带来直接利益，“助力申奥”已成为2015年中国全民健身新主题：今年元旦假期期间，2022名登山爱好者集体挥舞着申奥小旗登上北京八达岭长城；吉林省长春市净月潭国家森林公园内，5000名越野滑雪爱好者穿越雪野；山西省太原市五一广场上，身披羊肚坎肩的66岁老汉引领徒步大军从这里出发；在山东，500余名冬泳爱好者畅游济南大明湖……

北京奥运城市发展促进会副会长蒋效愚希望，通过冬奥会，将东北地区群众冰雪运动的优良传统，辐射到华北、西北，连上内蒙古、新疆，形成一个将近3亿人口的冰雪运动带。

北京新建的社区，必须配建不少于800平方米的社区养老服务用房，社区养老服务设施中心必须设置不少于10张日间照料床位。今日，市规划委就《社区养老服务设施设计标准》（以下简称《标准》）面向社会公开征求意见。

社区养老设施标准需提高

据民政部门预测，2020年北京市老年人口将达到350万到400万，约占总人口的20%；2050年老年人口将超过650万，超过总人口的30%。北京市家庭空巢化、高龄化的现象并行，失能失智老人将增多。

对此，北京提出了“9064”养老服务新模式，即到2020年，90%的老年人在社会化服务协助下通过家庭照顾养老，6%的老年人通过政府购买社区照顾服务养老，4%的老年人入住养老服务机构集中养老。

北京市市长、北京冬奥申委主席王安顺在提交申办报告时表示，北京将树立奥林匹克运动与城市互动发展、共赢发展的典范，加快促进北京、张家口地区的协同发展，创造更多积极、持久的奥运遗产，更好地惠及公众。

专家称，不仅仅是体育，大气污染的治理、生态环境的改善、公共交通的建设、市民出行的方便等，这些涉及百姓切身利益的工作，有了奥运会这个抓手，能够更好、更快、更有效地得到推动落实。■

“绝大多数的养老都离不开家庭和社区。”市规划委标准办相关负责人表示，社区养老服务设施的规划建设标准、适老性设计标准化程度等方面还需提高，为此，市规划委今年启动了《标准》的编制。

街区养老院服务半径1公里

这位负责人介绍，《标准》最大的特点是对居住养老服务设施进行分级布置，共分为三级，即街区级、社区级和建设项级。其中，街区级的居住人口规划规模一般为5万人以下，社区级的为1000至3000户，建设项级为1000户以下。

《标准》明确，街区养老服务设施的服务半径宜为1000米，社区养老服务设施的服务半径宜为500米，并避免跨越城市主干路和快速路。1000米也意味着老人步行15分钟可以到达的距离。

社区养老院须在医院服务半径内

“我们调研改造养老设施的老旧小区时发现一个问题，开发商虽然保证了养老服务用房整体面积，但是分散零散，东一个西一个，一些在犄角旮旯，很难找。”相关负责人说，另外一些用房直接由底商改造而成，格局上不适合，使用不便。

为此，《标准》规定，社区养老服务设施中必须设置不少于10张日间照料床位。考虑到老人就医需求，标准要求养老服务设施应设置在一级及以上综合医疗机构的服务半径内。如不在服务半径内，应内设医疗保健用房或单独设置医疗卫生室。

同时，《标准》规定，新建社区级建设项目必须配建不少于800平方米的社区养老服务用房和不少于150平米的室外活动场地。

追访

“体贴”老人《标准》要求浴盆旁安扶手

记者注意到，此次征求意见的社区养老服务设施设计标准中，在很多细微的地方，都考虑到如何方便老人的日常生活。

紧急呼叫装置色彩要柔和

“在调研中我们了解到，有些老人平衡性差，如果没有扶手，如厕、洗浴都存在困难。”这位负责人说，针对老年人听力、视力和体力减弱的生理特点，新标准规定，卫生间地面应平整并应采用防滑材料，浴盆和便器旁应安装扶手，为坐姿洗浴设施预留条件。

同时，养老服务设施建筑内应做标识设计，应设置紧急呼叫装置，各项标识应色彩鲜明、图案清晰。“色彩要柔和、温暖，容易引起老年人注意与识别，从心理上营造了一种温馨和安全感。标识的字和图案都要比一般场所的大些，方便识别。”这位负责人说。

限制电梯运行速度

《标准》的“体贴”还细化到了电梯，

明确提出二层（含二层）以上社区养老服务设施建筑应设无障碍电梯，并能满足担架的出入要求。电梯运行速度不宜大于1米/秒，电梯门应采用缓慢关闭程序设定或加装感应装置，电梯内应设有安全扶手和监控及对讲系统。

“电梯启停速度不应太快，否则患有心脏病、高血压的老年人会产生不适感；放缓梯门关闭速度，是考虑老年人的行动缓慢，留更多时间让老年人出入电梯，避免因门扇突然关闭造成惊吓或夹伤。”这位负责人说。

规定老人生活空间大小

此外，据调查，现在实际老年人居住房普遍偏小。由于老年人动作迟缓，准确度降低以及使用轮椅和方便护理的需要，特别是对文化层次越来越高的老年人，生活空间不宜太小。

为此，《标准》规定，老年日间照料中心老年人休息室宜为每间4人至8人；失智老年人的每间休息室床位数不应大于2床，并宜进行分隔。《标准》还规定，社区养老服务设施应位于建筑的低层或首层，不应设在地下室及半地下室，以便于老年人日常使用和紧急疏散。■

07

长三角大通关改革提速将探索“单一窗口”建设

长三角区域大通关建设协作第七次联席会议 24 日在杭州召开，国家口岸管理办公室副主任白石表示，2015 年要将上海在“单一窗口”平台建设中的先行先试经验复制推广，探索长三角区域的“单一窗口”建设。

海关总署新闻发言人张广志曾对“单一窗口”的内涵做出解释，即允许贸易经营企业一次性提交相关信息和单证，通过一个平台、网页或地点（机构）申报，并对企业提交的信息数据进行一次性处理。

而上海自贸区的“单一窗口”试点主要是效仿新加坡的信息整合模式。白石介绍，通过建立公共信息平台，各职能监管部门从平台上提取信息，实现了“一次申报、一次查验、一次放行”。

当前，长三角大通关一体化改革范围已经从最初的上海、浙江、江苏、安徽三省一市，扩展到长江经济带九省二市的 12 个直属海关。安徽省人民政府口岸办公室主任徐滋跃介绍，长三角大通关一体化改革实施后，仅安徽省企业通过时间比改革前节约了 12 小时—24 小时，口岸放行过程手续费用也节约了近 50%， “更为重要的是整个物流费用节约 25%—30%，给企业带来实实在在的效益。”

而在今年 6 月，上海国际贸易“单一窗口”正式上线运行后，船舶进港申报信息在海关、检验检疫、海事、边检等口岸监管部门实现共享，“利用国际贸易‘单一窗口’的有关服务功能，营造与国际接轨、符合国际惯例的贸易环境。”上海检验检疫局副局长李晋说。

2015 年长三角区域大通关建设的轮值方是浙江，浙江省人民政府口岸办公室副主任汪岸天表示，要研究完善电子口岸建设的接口标准和技术规范，同时启动上海、江苏、浙江、宁波、安徽五地的地方电子口岸间，身份认证和数据交换建设，形成平台建设基础。

他还表示，要在上海成功经验基础

之上，提出本地区的“单一窗口”建设方案并加快实施，力求在 2015 年底前初步建成“单一窗口”，在 2017 年全部实现。■

08

“大杭州”一体化方案亮相：向同城同待遇接轨

1 月 5 日上午，酝酿历时一年的《关于进一步加快萧山区余杭区与主城区一体化发展的若干意见》（下称《意见》）终于公布。”

早在 2001 年，余杭市、萧山市被撤销，设立余杭区、萧山区，经此调整后，杭州市区面积由 683 平方公里扩大到 3068 平方公里，成为长三角仅次于上海的第 2 大城市。

《意见》共分为四个方面、19 条意见，从 2015 年开始，萧山余杭将在户籍管理、就业和社保、社会救助、教育、公共卫生、市民卡服务、公积金制度等 9 大重点领域率先接轨杭州主城区，进一步向“同城同待遇”接轨。

21 世纪经济报道记者了解到，1 月 5 日凌晨 1 点多，在杭州市政府的带头下，涉及政策的 11 个部门，包括杭州市公安局、杭州市人社局、杭州市民政局、杭州市教育局、杭州市卫生计生委等相关负责人还在召开会议，为意见的公布做准备。

为什么要加快萧山余杭与主城区一体化发展？杭州市政府副秘书长陈如根说：“两区兴，则杭州兴；两区强，则杭州强。”

早在 2001 年，余杭市、萧山市被撤销，设立余杭区、萧山区，经此调整后，杭州市区面积由 683 平方公里扩大到 3068 平方公里，成为长三角仅次于上海的第 2 大城市。

十多年来，萧山、余杭已经成为杭州的重要“增长极”，撤市设区一度为杭州注入了巨大的经济活力，但两区与主城区的公共服务却迟迟没有打通。时至今日，这种体制机制上的割裂，已经成为杭州市域内资源的优化整合，要素的自由流动和产业的合理布局的障碍。

陈如根表示，将着力打破体制壁垒、加快体制调整，加快余杭、萧山两区由县域经济向都市经济转变。

具体而言，户籍管理方面，自 2015 年 1 月 1 日起，夫妻投靠、老年

投靠、未成年子女投靠、人才引进、购房落户、投资落户等统一执行杭州主城区政策。

社保制度方面，将推行主城区与萧山区余杭区社保标准一体化，实现 911 家医保机构互认，新增 70 家社区卫生服务机构，分 3 年逐步到位。2018 年 1 月 1 日前，萧山、余杭两区社保纳入杭州市本级统筹。

同时，将推进主城区优质教育资源向萧山、余杭两区延伸，将进一步均衡主城区和萧山区、余杭区的优质医疗资源 2015 年起，两区城乡公共卫生、免费婚检、免费孕检、免费产前筛查和新生儿疾病筛查、计划生育服务等补助执行市本级政策。

浙江大学区域与城市发展研究中心副主任许庆明接受 21 世纪经济报道记者采访时指出，这次“一体化”几乎涵盖了所有公共服务的层面，将对当地的企业、居民产生广泛的影响，“现在杭州主城区土地、水等资源较为紧张，萧山、余杭则相对宽松，一体化可以实现资源的优化配置与合理利用，从而促进企业经营成本下降、效益的提高。”

在更宏观的层面，许庆明认为，一体化将优化区域分工，促进产业布局合理化。在生产要素自由流动的推动下将会使相关产业在更有利于自身发展的区域集聚发展，比如主城区主要发展高端服务业，而萧山余杭主要发展区域性的服务业、先进制造与都市型农业，区域的产业合理布局将会极大的提高杭州作为中心城市的地位与作用。

但一体化进程的核心还是在于财政体制的一体化，这个进程要根据主城区财政的承受能力还有财政体制一体化的进程而定。

近年来，浙江省撤市（县）设区动作频频，加强中心城市发展的意图非常明显。日前，富阳市“撤市设区”，成为杭州市新的行政区，再次扩大了杭州的行政区域范围。



09 江西打造 1800 平方公里滨湖临江新城

2015 年 1 月 8 日，记者从省发改委获悉，今年，江西省把昌九一体化作为对接长江经济带和“一带一路”的重大战略平台，推进江西省赣浙闽皖开放合作区、赣闽开放合作示范区、赣湘开放合作试验区、三南承接转移示范地等平台建设，同时，探索产业整体转移、共建产业园区、建设“飞地”园区等方式，打造承接沿江沿海产业转移的重要集聚区。

滨湖临江新城约 1800 平方公里

昌九一体化已在交通、房产等领域进行融合，今年江西省将进一步聚焦昌九一体化发展。力争明年昌九两地经济总量占全省比重达到 36%。围绕公共服务一体化，深入推进金融、医疗、社保等公共服务同城化，促进科教文体资源共享和生态环境同治共建。

同时，编制出台《昌九一体化产业布局规划》，实施昌九产业互补对接计划，重点在昌九走廊布局和建设一批现代农业示范区、先进制造业和新兴产业

能力方面问题日益突出，产业发展与毗邻的江苏逐渐拉大。

数据显示，浙江设区市市区面积和人口分别占全省的 17.4% 和 31.6%，广东和江苏分别为 18.1%、39.2% 和 26.4%、35.4%；设区市市区生产总值占全省的 46.4%，广东和江苏则分别达到 85.1% 和 51.6%。

这些明显的差距，无疑推动了浙江省撤市（县）设区的进程。

基地、现代物流、旅游休闲等现代服务业集聚区。

另外，初步考虑，依托南昌经开区、南昌临空经济区、共青先导区、永修和德安县城等区域，打造一个产城融合、城乡一体、生态宜居、绿色低碳的现代化滨湖临江新城，新区面积控制在 1800 平方公里左右。

南昌今年开建地铁 3、4 号线

据了解，今年江西省将扎实推进新型城镇化。切实落实全省新型城镇化规划，抓好江西省户籍制度改革实施意见的落实，协调有关部门出台社保、教育、医疗、保障房等配套政策。加快推进鹰潭、樟树和部分建制镇的国家新型城镇化综合试点和一批省级试点，启动国家级中小城市综合改革试点工作。加快推进城镇基础设施建设，明年计划安排大中型项目 56 个，当年完成投资 285 亿元，主要推进地下综合管廊、市政道路、给排水等项目建设，建成南昌地铁 1 号线，续建 2 号线，开建 3 号、4 号线。

10 武汉上线首个“众规平台” 市民可参与城市规划

市民可上网“画”城市规划方案

随着互联网思维和大数据平台的兴起，“众筹”已经蔓延至多个行业并不断产生新的变种。在城市规划建设领域，由社会大众和专业机构共同参与的“众规”（众人规划）也开始兴起。

记者从武汉市国土资源和规划局获悉，该局打造的全国首个“众规平台”今天将正式上线。同时，该局从今天起首次试水“众规”，面向社会征集东湖绿道系统规划暨环东湖路绿道实施规划方案，评选出的优秀成果将获得 500-5000 元奖励。

东湖绿道试水“众规” 最高可获得 5000 元奖励

此次规划涉及的区域为东湖风景名胜胜区，东到武广铁路，西至东湖路，北抵欢乐大道，南至老武黄公路一线，总面积约 62 平方公里。征集内容包括总体功能策划、绿道线路规划、配套设施布点、实施方案设计等。规划涉及的相关基础资料、地图、东湖 360° 街景等，均可通过武汉市国土资源和规划局“众规武汉”（<http://zg.wpdi.cn/>）查阅，公众规划成果也通过该平台直接上传。

征集活动面向国内外所有公众，不限职业、学历、资质、居住地等。参与者可于 1 月 8 日至 20 日登陆“众规武汉”注册，参与问卷调查和提交建议。1 月 15 日至 30 日，参与者可在平台上线完成线路方案和相关设施布点，内容包括东湖绿道线网规划、绿道线路走向、入口建议，停车场、驿站等设施布点。1 月 25 日至 2 月 5 日，参与者可在平台上上传节点设计方案，内容包括环东

金机场、鹰潭机场等项目前期工作，适时建设一批通用航空机场。

湖路绿道主要节点景观、驿站以及相关附属设施的设计方案等。提交成果时，请参与者注明真实姓名和联系方式。

方案征集结束后，市国土资源和规划局将组织专家进行评选，优秀作品获奖名单将在众规平台上公布，并可获得 500-5000 元奖励（成果版权归武汉市国土资源和规划局所有）。

今后部分城建规划方案 市民上网就能“画出来”

“众规”和以往的规划工作有何不同？市国土资源和规划局人士介绍，以往常见的是规划部门先做好城建项目规划方案，再根据公示时收集的市民意见来进行修改完善。而众规即众人规划，以“众规武汉”为依托，让公众从一开始就参与到项目规划中来，实现公众与专业机构共同做规划。

昨天，记者登陆“众规武汉”网页发现，环东湖路绿道实施规划的基础素材、地图等均已经上线。市国土资源和规划局人士介绍，1 月 15 日，页面上的“在线规划”栏目将正式上线，市民登陆页面就可以在页面基础地图上直接描线勾画、打点，标注自己认为应该建设驿站、商店和自行车租赁点的位置，实现“一张底图，众人规划”。他表示，“众规”方式最大的好处，是能通过系统大数据反映民意，“比如某个地点有一万个人标注应该设置一个停车场，就说明周边市民对此的呼声很高，规划部门在确定方案时应该予以考虑。”

该人士表示，今后武汉的部分规划方案都将采用“众规”方式，让更多公众参与到城市规划工作中来。

11

陕西出台《关于加快西咸新区发展的若干意见》



为贯彻落实《国务院关于同意设立陕西西咸新区的批复》(国函[2014]2号,以下简称《批复》)和《国家发展改革委关于印发陕西西咸新区总体方案的通知》(发改西部[2014]296号)精神,2014年10月17日,中共陕西省委、陕西省人民政府印发《关于加快西咸新区发展的若干意见》(陕发[2014]10号,以下简称《意见》)。这是陕西省委、省政府举全省之力推进西咸新区开发建设的重大举措,是指导今后一个时期西咸新区发展的纲领性文件。《意见》进一步明确

了国家赋予西咸新区的重要任务和措施,理顺了西咸新区的体制机制,为新区加快发展注入了强劲动力,提供了坚强保障。

《意见》指出,要统一思想,举全省之力推进西咸新区开发建设。西咸新区位于西安市和咸阳市建成区之间,是关中—天水经济区的核心区域,区位优势明显,经济基础良好,具备加快发展的条件和实力。2011年6月,我省出台《西咸新区总体规划》,成立了西咸新区党工委、管委会,开发建设体制调整为“省市共建、以省为主”,发展步伐明显加快。西咸新区按照“建设新城市、发展新产业、形成新业态,保护历史文化、保护耕地、保护农民利益”的要求,以项目建设为载体,创新城市发展方式,建设现代田园城市。经过3年建设,城市骨架基本拉开、生态环境明显改善、招商引资成效显著、新兴产业集聚发展,固定资产投资过千亿元,初步形成了“核心板块支撑、快捷交通连接、优美小镇点缀、都市农业衬托”的发展格局,实现了新区发展的阶段性目标。2014年1月6日,国务院批复同意设立西咸新区,明确了“把西咸新区建设成为我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例”的发展定位,西咸新区成为首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区。这是国家深入推进西部大开发、

扩大向西开放、建设丝绸之路经济带、推进新型城镇化的重大战略举措,是国家赋予陕西的重大战略任务,是陕西发展的重大战略机遇。加快西咸新区发展,对于我省推动西咸一体化、建设关中城市群,深化改革开放、促进经济转型、推动西部地区发展、探索新型城镇化道路,具有十分重要的意义。全省上下要认真学习贯彻国务院批复精神,充分认识西咸新区的战略地位和重要作用,切实把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署上来,抓住机遇,趁势而上,敢于创新,先行先试,强化政策支持,高水平地推进新区建设,高标准地做好各项工作,举全省之力加快西咸新区发展。

《意见》要求,要全面落实国家赋予西咸新区的重要任务。一是着力建设丝绸之路经济带重要支点,形成我国向西开放的重要枢纽。整合空港新城和西安国际港务区功能,依托西安海关特殊监管区和西安咸阳国际机场国家海关口岸,积极申报建设丝绸之路经济带自由贸易区;设立空港新城海关特殊监管区,开展国家跨境电子商务试点,打造丝绸之路经济带交通物流枢纽,建设国家航空城实验区。出台相关园区优惠政策,鼓励各类能源企业积极参与西咸新区丝绸之路能源金融贸易中心建设,鼓励金融企业和我省新组建金融机构优先入驻,推进省资源交易中心落户能源金融贸易中心,打造丝绸之路经济带能源金融贸易枢纽。充分挖掘西咸新区历史文化资源,探索大遗址保护与文化旅游、生态环保融合发展新模式,打造丝绸之路经济带国际文化旅游目的地。吸引世界知名教育机构、国内重点院校参与西咸国际文化教育园区建设,构建国际文化教育交流合作平台。二是加快项目建设,打造西部大开发的新引擎。支持西咸新区建设以航空、高速公路、轨道交通等为主的立体化综合交通系统,制订关中城市群轨道交通规划,启动地铁延

伸线建设,加快西咸北环线建设,完善城市路网与高速公路、轨道交通衔接。完善西咸新区水资源规划,支持新区水资源供需保障工程建设,优化新区水资源环境。中省重大产业项目优先向西咸新区布局,主动承接东部产业转移,鼓励科研院所、科技服务机构向西咸新区集聚。支持沣东新城创建国家统筹科技资源改革示范基地,建设技术转移和知识产权交易平台,探索我国统筹科技资源发展的新路径。依托沣西信息产业园,重点发展大数据服务产业,出台信息产业园区优惠政策,支持国家云计算服务创新发展试点示范建设,发展新一代信息技术产业。建设泾河新城新能源新材料和高端装备制造业基地,打造战略性新兴产业高地。引导社会资本发起设立西咸新区产业投资基金。支持西咸新区建立国际合作产业园区,争取中国—新加坡西部现代服务业产业园落户新区。三是统筹城乡发展,建设中国特色新型城镇化的范例。以创新城市发展方式、建设现代田园城市为目标,致力于节约用地和提高人口承载力,遵循山水格局、遵循历史文脉、遵循现代规划理念,坚守西咸新区发展总体规划,根据资源环境条件,构建科学合理的城镇化布局,以渭河为轴线,严格控制城市开发边界,建立点状布局的市镇体系,实践以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的新型城镇化道路。坚持城乡统筹,建立城乡统一的户籍管理制度,加快推动农业转移人口市民化;支持西咸新区探索农村土地管理制度改革,有序推进农村土地流转,建立城乡统一建设用地市场;发展都市农业,创建国家级农业示范区;建立健全城乡一体的社会保障体系,逐步提高城乡基本公共服务均等化水平。坚持产城一体,根据资源、环境和人口等基础条件,以新产业、新业态为导向发展战略性新兴产业,以就业为导向布局劳动密集型产业,实现产业发展与城市建设互为促进、融合发

展。以周秦汉唐历史遗迹和渭北帝陵带为依托,按照“连片保护、系统展现、审慎开发、合理利用”的原则,加强文物保护,挖掘非物质文化遗产内涵,创新文化遗产保护利用传承方式,加快文化产业发展。加强区内河流、湖泊、湿地的保护和生态修复,构建完整的水生态系统;启动斗门调节水库和该片区建设,恢复生态和景观功能,改善人居环境;创建国家级生态文明先行示范区。

《意见》强调,要加强领导,理顺体制,保障西咸新区开发建设顺利推进。一是赋予新区部分行政管理权限。西咸新区管委会是省人民政府派出机构,代表省人民政府行使西咸新区开发建设管理权,在项目建设、城乡统筹、规划实施等方面赋予其省、市级管理权限及部分社会事务管理职能。按照大部制、综合性、简政效能的原则,设立西咸新区内设机构,省编办对西咸新区管委会机构编制实行总量控制,西咸新区管委会对各新城管委会机构编制实行总量控制。省级有关部门要深化行政审批制度改革,提出支持西咸新区发展的简政放权清单,除需国家审批核准或国家明确规定由省级政府部门审批核准外,其余审批权限放给新区办理,以支持西咸新区建设发展。西安、咸阳两市人民政府及相关县(市、区)政府涉西咸新区的经济及相关社会事务管理权委托新区行使。西咸新区要成为深化改革、简政放权的特区,率先实行权力清单制度,负责好辖区内城市管理、市场监管、土地管理、安全生产、环境保护、文物保护等职能。二是调整和加强新区内统一管理体制。探索与西咸新区发展阶段相适应的行政管理体制。沣东、秦汉新城划归西咸新区管理,逐步对区内街镇实行行政托管。省公安厅在西咸新区成立公安派出机构,统一领导和协调西安、咸阳两市在各新城设立的公安分局。尽快出台新区户籍政策。整合工商、质监、

食品药品监督、知识产权等市场监管职能，成立专门的市场监管综合协调机构，实行市场监管领域的统一管理。三是建立健全财政体制。按照“谁举债、谁偿还”和“保基数、分增量”的原则，理顺省级及西安市、咸阳市与西咸新区财政收入分配关系。以2014年实际入库数为基数，从2015年起省级收入超基数部分全部留给西咸新区管委会，该政策暂定五年不变。建立西咸新区管委会财政管理体制，西咸新区财政局行使独立财政预算管理权，向省财政厅报告年度预算、预算执行情况和年度决算；设立相应的西咸新区本级金库，直接对接省国库，办理新区财政、国税、地税收入的征纳报解和经费支出的划拨。四是加大土地支持力度。继续在土地规划、计划、报批等方面给予西咸新区倾斜支持，继续实行土地计划指标单列，耕地占补平衡由省国土资源厅统筹协调异地补充。西安、咸阳两市及相关县（市）政府按照统一管理、权责一致的原则，授权西咸新区管委会履行辖区土地管理职能，并承担辖区耕地保护、执法监察、信访维稳等土地管理相关责任和义务。五是健全金融支撑体系。金融监管部门支持西咸新区充分利用市场机制引进各类金融机构及其分支机构，完善金融服务体系。鼓励银行业金融机构加大信贷投放力度，创新金融产品，支持新区通过发行企业债券、中期票据、保险信托计划等多种融资方式筹集建设资金。完善投融资体系，鼓励央企、省属企业和民营企业等各类投资主体参与新区基础设施建设。支持西咸新区发展集团有限公司做大做强，建立和完善省财政和西咸新区管委会对西咸集团注册资本的共同补充出资机制。以资源、科技、金融互为支撑，通过资源增信、证券化等方式支持西咸新区发展。六是加强领导，保障开发建设顺利推进。省委、省政府每年定期召开会议，专题听取西咸新区建设情况汇报，协调解决西咸新区发展

中的重大问题，推动“大西安”的建设。要加强与国务院有关部门的沟通衔接，建立省部级联席会议制度，研究提出国务院有关部门支持西咸新区建设的具体措施，争取国家有关部委对西咸新区更多更大的支持。加强地方立法，出台《陕西西咸新区条例》，规范和保障西咸新区建设。

《意见》要求，省级各有关部门要尽快制定本意见的实施办法，强化政策、资金和项目支持，主动服务，帮助西咸新区解决问题。西安、咸阳两市及相关县、区要明确职责任务，形成共建共享机制。要加强西咸新区与所在县区干部的交流，完善新区内相关县区党政主要负责同志的调整任免征求西咸新区党工委意见的机制。省考核办要将相关市、县（区、市）和省级部门支持西咸新区建设纳入年度目标责任考核，形成上下联动、协同推进的工作格局，共同推动西咸新区又好又快发展。西咸新区要承担起国家赋予的重大任务，增强使命感、责任感、紧迫感，大胆探索，创新体制机制和发展模式；要以改革为动力，以项目为载体，大力推进基础设施、产业发展、社会事业和生态建设，加大招商引资力度，优化产业布局，在国家级新区建设中力争上游；要进一步理顺新区、新城关系，加强新区统一领导，充分调动五个新城的主动性和积极性；要加强党风廉政建设，改进工作作风，不断提升干部队伍素质，建设务实创新、勤政廉洁的西咸团队，以实干推动发展，开创西咸新区发展的新局面。❶

12

四川出台绿色建筑实施细则

详情请点击查看附件



2014年12月24日，，《四川省推进绿色建筑行动实施细则》（以下简称《细则》）由该省住房和城乡建设厅制定出台。

《细则》明确，到2017年，四川省建立基本完善的绿色建筑政策法规体系、技术标准体系、产业支撑体系、科技创新体系，基本形成完备的绿色建筑发展推广机制；建立完善的省级能耗监测平台，对国家机关、大型公共建筑等典型建筑能耗进行实时监测。

《细则》第4-6条规定，要因地制宜推进可再生能源建筑规模化应用。要加强公共建筑的节能检测和验收工作，严格按照国家强制性标准《建筑节能工程施工质量验收规范》（GB50411）和四川省地方标准《建筑节能工程施工质量验收规程》（DB51/5033-2014）对公共建筑的采暖、通风与空调、配电与照明、监测与控制等节能要求进行施工质量和验收。要建立绿色建材评价标识体系，大力发展绿色环保建材产业。在各类新建建筑、既有建筑节能改造项目中，要优先使用获得评价标识的绿色建材。

《细则》第7-8条规定，要因地制宜建立绿色建筑在财政、税收、国土及规划建设等方面的奖励制度，制定相应的管理办法，对绿色建筑项目进行奖励。对依照《细则》要求、按照绿色建筑标准进行建设的项目，要严格项目建设全过程监管。在建设工程项目土地出让、规划审批、立项审查、项目设计、施工图审查、施工、工程监理、验收备案等各环节，要严格执行绿色建筑相关强制性标准和管理规定。特别是对在建设用地上出让阶段和编制出让文件时，城乡规划主管部门应将绿色建筑发展指标纳入建设用地上出让规划条件，予以明确。在项目规划阶段，应当将绿色建筑发展指标纳入总体规划、控制性详细规划等环节。《细则》还对城乡规划主管部门在出具、核定项目建设用地规划设计条件

或规划许可指标中明确绿色建筑等级标准要求作出了明确规定。❶

13

重庆首批5个创新驱动发展示范区启动建设

近日从市科委获悉，2014年9月以来，荣昌县、万盛经开区、九龙坡区和重庆高新区、大足区、梁平县已陆续获批正式启动创新驱动发展示范区建设。

据介绍，2014年9月，市科委出台了《重庆市创新驱动发展示范区建设工作指导意见（试行）》，决定在全市开展创新驱动发展示范区建设工作。那么，首批5个示范区是如何选择的？

“这些示范区的创新发展基础较好或创新驱动措施力度大，并且各自的侧重点都有所不同，能够为全市提供多元化的示范经验。”市科委相关负责人表示。

实际上，在正式启动示范区建设前，各区县及开发区都结合自身经济发展的状况，制定了相应的创新驱动发展战略实施方案，并出台相关措施开展了一些探索。

他介绍，比如荣昌县立足于自身特色产业，如畜牧、电子信息、装备制造等工业产业，以及荣昌陶、夏布等文化产业，启动了人才强企、知识产权强企、信息强企和重大新产品开发“四大工程”，并整合资源搭建创新驱动发展平台，如建设总面积22052平方米的荣昌县创新发展中心，让入驻企业享受房租优惠、设施共享和专项支持等方面的优惠政策。

万盛经开区在建设示范区时，更侧重于招才引智和优化创新创业环境，推动自身由“资源驱动”向“创新驱动”转变。比如，每年设立1000万元创新发展专项资金，用于产业培育、平台建设和人才引进等；启动了建筑面积13000平方米、总投资6000余万元的科技大厦建设，以及2平方公里的万盛高新技术产业园规划建设等。

九龙坡区和重庆高新区以加快产业转型升级为主题，侧重于高技术产业、战略性新兴产业和现代服务业的发展，出台了《促进股权投资企业发展实施办

法》、《促进科技创新鼓励办法》等政策，从科技计划项目、政府性奖励和补助等方面对高新技术企业培育、新产品研发、人才和团队培育、科技服务业发展给予鼓励和支持。

大足区全面启动了以技术创新、管理创新、营销创新和增强企业竞争力（简称“三创一强”）为主的创新驱动发展工作，部署了调动全区资源和力量、实施“大足区创新驱动发展365计划”的工作任务，并形成了完整的政策体系。

梁平县进行积极探索，从生态良好、经济欠发达的两大县情出发，大力推进新型工业化、城镇化，打造工业、服务业龙头企业。

“示范区预计2至3年时间完成建设，届时，各示范区产业创新在GDP增量中的贡献率有望达到60%以上，使创新为经济社会发展提供持续动力。”该负责人透露，各示范区通过率先探索，将引领、带动全市发展方式的转变和经济结构的升级。■

热点解读

HOT READ

14

新型城镇化试点任务拆解：哪些是试点该做的，哪些是顶层设计该做的

新型城镇化综合试点已经启动，试点效果还有待观察。

“《试点方案》规定了5项试点任务，64个地区的试点内容各有侧重，不会平均用力。”一位地方试点官员对21世纪经济报道记者介绍，整体来看，农业转移人口市民化成本分担机制、农村宅基地改革试点这两项试点内容尤为引人关注。

该官员指出，这两项试点内容不仅要靠地方的试点探索，更要靠中央的顶层设计。“新型城镇化是新事物，但试点先行并非新思路，我建议国家在推进试点的过程中，要做到地方试点与顶层设计的有机结合，并分辨清楚哪些是试点该做的，哪些是顶层设计该做的，做好改革的优先顺序。”

应合理确定基本公共服务支出的政府间事权

农业转移人口市民化需要多大成本，怎么分担？这是包括试点在内的各个地方政府非常关心的内容。

从21世纪经济报道掌握的安徽、江苏、福建晋江和广东东莞四个试点的工作方案来看，它们大都原则性地提出了政府合理负担、企业依法负担和个人自愿负担的农业转移人口市民化成本分担机制。

值得关注的是，东莞估算了农业转移人口市民化成本为每人20万元，其中政府成本16.7万。

“不同地区估算出来的成本不同，总成本涉及到政府、企业和个人投入，其中最值得关注的是政府的投入成本，这是大头，而企业和个人需要承担的养老和医疗保险部分更多地通过执行《劳动法》去落实。”国务院发展研究中心社会发展部副研究员王列军对21世纪经济报道记者分析。

在前述四个试点中，只有东莞提出了五类基本公共服务的实施路径和分担办法。其中，在义务教育方面，主要通过完善积分入学制度、向民办学校购买

服务、建立与经常性教育支出挂钩的市内财政转移支付体系解决；在社保方面，主要强化企业依法缴纳社保、落实同工同酬、加强技能培训的投入责任。政府方面，对户籍居民养老保险缴费补助按照现行分配原则分担，医疗保险建议省级财政在承担基数支出的同时，加大对超出基数部分支出的转移责任。

在医疗卫生方面，主要通过加大财政和社会资本投入，提高供给质量和能力。在现有分担体制基础上，积极探索按常住人口数量对基本公共卫生服务及重大项目实行补助；在公共事务方面，提高市镇财政对村（社区）治安、环卫等公共事务支出，上收事权，提高公共服务质量。积极探索按照实际管理人口数量对地方公共事务管理成本进行补助。

同时，在住房保障方面，鉴于现有公租房和出租屋超过1亿平方米的实际情况，主要通过规范公租房建设和出租屋管理、出台公租房管理办法、建立覆盖中低收入户籍人口并惠及农业转移人口的新型住房保障体系予以保障。同时，探索创新从实物保障向发放房租补助过渡，由“补砖头”转为“补人头”。

“上述五类基本公共服务支出责任的分担办法，依然是一个原则性办法，具体怎么操作，还有待省级财政和中央财政转移支付政策的进一步明晰。”东莞市一位官员对21世纪经济报道记者介绍。

王列军指出，从以往经验来看，无论是义务教育、城镇居民养老保险、医疗卫生和住房保障，实际的支出责任主要由地方承担，市县地方政府承担了70-80%，省级和中央政府承担得相对较少。“在中央政府的专项转移支付中，通常是倾斜向经济能力较为落后的中西部。”

“通过财政转移支付支持农民工市民化，应符合事权和支出责任相符合的原则，这就要求各级政府养老保险、

医疗保险和义务教育这些基本公共服务的事权必须划分清楚。”财政部财科所研究员赵云旗对21世纪经济报道记者分析，“目前这三项基本公共服务的事权并没有划分清楚，因此我建议，在中央顶层设计层面，应率先厘清政府间的事权划分，明确各级政府的支出责任。”

赵云旗建议，“我建议应将养老保险、医疗保险和义务教育的事权上调到中央，由中央通过均衡性转移支付去支持地方城镇化，而地方政府主要承担基础设施建设、住房保障、治安和环卫等支出责任。”

农村宅基地如何改？

在农业转移人口市民化成本分担机制之外，《试点方案》中提到的农村宅基地改革试点对推进城镇化也至为关键。

对此，发改委规划司城镇化处官员邬曦撰文指出，长期以来，几亿农业转移人口进城务工、人地分离，既导致农村大量宅基地闲置空置，又导致城市基础设施、公共服务和住宅用地需求迅速增长，造成城乡“两头占地”的压力。与此同时大量在城镇定居的农业转移人口缺乏退出宅基地的合理渠道，无法通过盘活土地资产来改善生活、实现创业。试点就是要改革完善宅基地管理制度，探索宅基地成员权益向财产权益转化的可能路径。

国务院发展研究中心农村经济研究部部长叶兴庆建议，首先应放宽农民房屋流转的限制条件，允许农房抵押、担保、转让，并允许因房地不可分离、随房屋流转而必然产生的宅基地使用权流转。农村集体经济组织作为宅基地的所有者，可向购买农房、从而购买了宅基地使用权的人收取一定的集体土地使用权有偿使用费。对购买农房者应设置严格的资格条件和使用、维修改造规定，防止城市资本一窝蜂地到农村买房。其次，放宽宅基地使用权流转的限制条件。这需要一个长期的过程，也需要很多前

提条件。比如宅基地不能再无偿取得、明确使用期限等。

“由此可见，农村宅基地改革试点涉及的内容复杂，改革风险较大。”前述地方政府官员指出，这项改革的推进也要注意建立好中央与地方的改革风险分担机制，尽量减少地方试点的政治风险。”

15

首都如何应对“一市双场”挑战？

民航局和首都机场集团公司 24 日宣布，首都新机场工程将于 26 日正式开工建设。新机场位于北京市大兴区榆垓镇、礼贤镇和河北省廊坊市广阳区之间。2019 年建成投产后，将使北京成为继上海之后我国第二个面对“一市双场”挑战的城市。

北京新机场定位为大型国际航空枢纽，按 2025 年旅客吞吐量 7200 万人次、货邮吞吐量 200 万吨、飞机起降量 62 万架次的目标设计，建设 4 条跑道、70 万平方米航站楼及相应的货运、空管、航油、航食、市政配套、综合交通枢纽等生产生活设施。

机场建成后，将大大缓解北京首都国际机场面临的空域资源紧张局面。一直以来，首都机场有“两大难”：由于空域资源紧张、航班时刻饱和，航空公司面临着“申请航线难、申请时刻难”困局。民航局副局长周来振说，首都机场每天大约有 300 个飞行架次无法安排，每年近 1000 万人次的潜在需求被“拒之门外”。

两个机场，南北相对，可以实现空域优化。在跑道构型方面，新机场近期建设 4 条跑道，采用三纵一横“全向型”构型，这在国内尚属首次。这种构型适合京津空中运行特点，为空管运行提供了多种可行方案，最大限度地利用了北京地区紧张的空域资源，减少航空器地面滑行时间。

今年恰逢上海浦东机场通航 15 周年。1999 年，浦东机场通航。我国最大金融城市从一个机场、一条跑道、一座航站楼，发展为“一市双场”世界级机场体系，成为上海航运中心的支柱。上海机场集团董事长李德润近日表示，上海世界级航空枢纽地位已经基本确立，作为战略储备，正在积极考虑上海航空业的未来发展空间。

周来振在调研上海“一座城市两座机场”运行情况时表示，长三角城市群与机场群的关系是良性互动的典范，

机场群协同发展可以更好地引导城市群向协同多赢的方向发展。上海作为全国唯一“一市双场”运营样本，将为北京新机场建设运营提供很多可资借鉴的经验。

上海“一市双场”经过 15 年磨合，已步入良性发展轨道。但空域资源高度紧张的北京，不能等待如此久的市场磨合。长三角有发展质量较高的国际城市群以及优质机场群，城市群与机场群有良好互动关系。对京津冀机场群来说，这是一个有待解决的课题。因此北京“双机场”运行模式“等不起”，必须从一开始就准确定位。

按照国家发展改革委批复和民航局《关于京津冀民航协同发展的意见》，北京新机场被明确定位将打造为大型国际航空枢纽、经济及区域综合交通枢纽。这意味着，北京双机场要“扬弃”上海双机场模式，即虹桥机场与浦东机场分别侧重于国内与国际航线模式。首都机场和新机场要同时打造成国际枢纽。

“一市双场”乃至“一市多场”，是全球民航大国航空运输发展的必然产物，包括美国芝加哥、纽约，法国巴黎，英国伦敦，俄罗斯莫斯科，韩国首尔和日本东京等。

中国民航管理干部学院机场管理系副主任赵巍说，在一市多场格局当中，各个机场的功能定位以及机场之间、交通枢纽体系之间的便捷联系是问题的关键。“上海浦东机场和上海虹桥机场在国际、国内、客运和货运定位方面做了有益的尝试。北京新机场和现有的首都机场未来定位上有什么区别，竞争和互补关系如何处理，这应该是北京新机场发展的基本问题，会深刻影响到未来北京周边的交通体系以及航空城产业布局规划。”

周来振说，“一市双场”运行要充分发挥政府引导与市场主导的作用，处理好机场与城市、机场与机场之间的交通衔接以及空域协调关系。

不久前周来振率考察团赴西欧、西亚调研大型枢纽机场，包括阿联酋迪拜国际机场、德国慕尼黑机场以及荷兰阿姆斯特丹机场等。“这三个国家的机场均是国有企业，与北京首都机场情况类似，对我国机场建设管理尤其是北京新机场建设更有借鉴意义。”周来振表示，这意味着在发挥市场的决定性作用同时，政府部门将积极地发挥规划引导作用，防止“挖墙脚、同质化”竞争。

赵巍说，20 年内全球范围规划新建设的最大机场中，包括阿联酋迪拜迪拜世界中心，土耳其伊斯坦布尔第三国际机场和北京新机场三大机场。我国是全球人口最多的国家，未来 20 年内将成为航空运输量第一航空大国，这是北京“一市双场”发展的最大动力。而“一市双场”模式的成功，归根结底要靠市场决定性作用与政府管理能力良性互动这一“中国优势”。

16

景区最大承载量发布 接待游客数量划定精 准红线

规划周边

PLANNING SURROUNDING

据中国之声《新闻纵横》报道，上海外滩踩踏事故的发生，让人们感到悲痛和惋惜的同时，也让“最大承载量”这个冷冰冰的学术词语变的更加真切起来。单位面积里挤多少人，你会开始感觉游览不舒适？再加多少人会造成安全隐患？科学界定、及时分流成为每个景区必须要做的功课。

近日，国家旅游局悄然在官网上挂出了《景区最大承载量核定导则》。4000多字的导则说了一个公式、多项指标。今后由这些数据推导而来的标准将给景区每天能接待多少游客划一到精准的红线。

所谓最大承载量是指在一定时间条件下，在保障景区内每个景点旅游者人身安全和旅游资源环境安全的前提下，景区能够容纳的最大旅游者数量。这个最大值，要考虑到空间、设施、生态、心理、社会多个方面，说得具体一点，景点的人不能多到路面上着不下、停车位找不到、小树草坪遭殃、居民游客受罪。

这个数具体是多少？怎么算？我们先从一个简单的公式说起。

首经贸大学旅游管理系教授李云鹏：它是一个求和，如果一个景区由1到i个景点构成，那么每一个景点的有效可游览面积去除以旅游者单位游览面积，也就是说基本的空间承载标准，那如果把所有景点加起来的话那就是瞬时这个景区能够承载游客数量。

公式确定了，变量就是关键，两个变量当中，景区具体面积没有争议，这个时候空间承载标准就成了核定最后数值的重中之重。比如长城和欢乐谷肯定不能执行统一标准，于是《导则》将空间承载量分为了文物古迹、主题公园、古建筑、古街区、古典园林、山岳、文化遗址七大类。比如，八达岭长城核心景区空间承载指标为1~1.1m²/人；故宫博物院核心景区空间承载指标则更为宽泛设定在了0.8~3m²/人；对于以上

标准，全国各景区给予了充分的理解和支持。福建武夷山景区管委会董事长余泽岚告诉记者，景区各景点此前就有对人流量监控的细则。此次国家旅游局下发《景区最大承载量核定导则》，将进一步统一刚性标准为景区减压。

余泽岚：必须要这样，其实国家旅游局之前也有过这方面的要求，特别是我们作为5A级景区，这是一个基本要求，承载量肯定要有预案的，不可能让游客无限量往里面挤。比如天游峰这个景区，最大容量是多少，根据历史经验，多少人的时候，能够满足游客的舒适度，安全饱和度，安全限度范围内容量是多少，半天之内进多少人，一天之内进多少人，这都有细则。我们在票口都会有控制，车辆安排调度，都有一个系统来把握。这次导则收到以后，我们会按照导则的要求对照一下，我们还有没有不完善的地方要改进提升。

与武夷山景区相似，长白山景区也在国家旅游局出台公式和指标前，就主动给自己上了紧箍咒。景区公司副总经理朱宝坤认为，对人流的限制一是对游客安全负责，二也是对景区品质负责。

朱宝坤：游客承载量应该说是一个景区品质的重要指标，如果一个景区连游客承载量都不能控制在合理的范围之内必然造成拥挤。排队等一系列的问题，使景区的旅游品质下降，对这个地区的旅游形象也会造成比较坏的影响。

朱宝坤还表示，景区最大承载量的规范仅仅是第一步，将核算数字公之于众，作为游客旅游参观时的关键性指标。在景区接近承载能力极限时设立分流限流预案才是这个数字发挥实效的关键性步骤。

朱宝坤：承载量核算出来之后要通过各种渠道发布出去，目前长白山景区通过自己的官方网站以及在景区的门口、LED屏、网络渠道发布给游客，让游客提前知道景区的最大承载量，并掌握目前景区已经接待了多少人数，合理

安排自己的行程。景区在游客承载量接近最大承载量要采取一些措施，比如通过长白山景区以及周边景区，景区之间的分流、长白山景区之间的限流，以及景区内景点之间的分流实现，同时，在旅游高峰期的时候，延长景区开放时间，提前收票等一系列的措施保证游客区内良好的游览秩序，保证游客的游览品质。

尽管规定和测算公式已经非常具体，不少景区还通过“智慧旅游”的新方式把握了静态数字基础上游客的动态分布，把但谈到落实依然有不少疑问亟待解答。比如，具体数字公布之后，谁来进行监管，景区如果接待了超出承载量的游客，谁会被问责？落实情况不利，又有没有强制的整改措施？我们也期待着与公式和指标配套的落实措施尽快落地。📍

国际频道

INTERNATIONAL CHANNEL

国际会议

INTERNATIONAL CONFERENCE

建设开发

CONSTRUCTION AND DEVELOPMENT

城市新思路

CITY NEW THOUGHT

获奖设计

THE WINNING DESIGN

12月14日,“三 亚 · 财经国际论坛”举行,中国城镇化三十人论坛成员围绕“城镇化进程与城市治理”话题,进行深入交流。国家发改委城市和小城镇改革发展中心主任李铁,新希望集团董事长刘永好,香港永隆银行董事长、招商银行原行长兼造词首席执行官马蔚华,东南大学经管学院名誉院长华生,神州数码董事局主席郭为展开对话,财经国际论坛集团总裁戴小京主持。

城镇化,理想与现实

李铁:中央提出城镇化,重点是“以人为本”和“城市可持续发展”。“以人为本”就是让进城农民工、城市间流动人口享受到所在城市的基本公共服务,存量上看有三亿多,他们能不能在城里买房,能不能在城市里定居?虽然中央颁布了政策,但从目前各个地方贯彻落实的情况看,还是有相当大的阻力。很多城市政府希望在自己执政的短时间之内,城市能发生巨大的变化,甚至能赶超欧美发达国家城市的水平,于是,在治理的空间内建立起一个个表象豪华的城市。然而问题是,我们还有几亿的农民要进入城市,这种豪华的表象城市,使得城市的成本抬高,城市公共服务的力量不足,与农民的需求之间形成了巨大的鸿沟,导致农民进城越来越难。

马蔚华:人的城镇化不光是盖房子,是要让这些农民工真正的变成城里人,像城里人一样享受各种各样的东西,包括教育、文化、劳保,城里人的所有一切都应该给农民工,而不是他在忙的时候在城里打工,闲的时候回家务农,这不叫城镇化。

刘永好:城镇化,第一是城,大家说了现在有两亿多农民工进城,带动了超过四亿人进城,国家的城镇化率首次超过 50%,我们国家已经从一个以农业人口为主的国家,变成了一个城市 and 农村并行的国家。农民进城了以后要解决居住问题,解决工作问题,解决生活问题,解决小孩的生活问题,解决融入问题,

这些我们还没准备好,所以,形成了候鸟结构。

李铁:到了今天,利益已经固化了,农民进城只是作为打工服务的身份,企业没有给缴纳社保等更多的机会,政府也不愿意提供更多的服务,城市越好的政府提出进城落户的标准越苛刻,特大城市有最好的资源,最多的就业机会,反而还控制人口。中国的城市上行下效,特大城市搞成什么样,底下也这么搞,我们整个城市治理结构,在一种利益格局固化的前提下,对城镇化起到了实质的排斥作用。

新常态,城镇化依然是经济发展的重要动力

马蔚华:不久前中央召开经济工作会,研究了经济在新常态下的九大表现,新常态的内涵。其中讲到了城镇化的内容是这么描述的,“城镇化的健康发展是优化经济发展空间格局的重要内容。而且要有历史的耐心,不能急于求成”。我的理解,在经济新常态下,仍然非常重视城镇化给经济带来的各种动力。去年中央专门开了一个城镇化的会,在这个会上,提出了中国城镇化的重大使命和对经济、社会带来的意义,讲到在 13 亿人的这样一个大国推动城镇化,这本身是一个全世界非常了不起的事。而且中国经济正在转型,包括这次中央经济工作会也讲到,消费放在了九个新常态中的第一项。去年是两亿多农民工变成城市人,这本身既推动投资又推动消费,我们过去算过账,一个农民变成城市人要投入的基础设施至少要十万块,变成消费,一个城里人的消费比农民起码多三倍多,它也会给消费带来巨大的市场空间。

郭为:城镇化进程是解决全中国如何保持一个经济的增长,老百姓收入提高的过程。

华生:我觉得现在中国经济的问题,核心问题在城镇化上。现在按照人口的城市化才 35%,发展到今天还想

跨越中等收入阶段,还想做大的经济强国,35%的城市人口,怎么可能会没有巨大的经济失调呢,怎么会没有购买力的问题呢?我们现在最主要的问题是要以 30% 多的城市人口来支撑这么大的局面,不可能有这个需求,也不可能有这么多的购买力。现在的问题在于这个城镇化不好搞,能赚钱的都被别人拿走了,现在是要花钱,要解决户籍的问题,要解决农民工的家属在就业城市住下来,核心问题就是要花钱。已经得了利的利益集团,包括政府,要把那块拿出来,不然我们的话,唱是唱,做是做。如果没有这个,中国经济连续若干年 7% 的增长,根本是维持不了的。

马蔚华:上一周我和中国企业家俱乐部的一帮朋友访问澳大利亚,澳大利亚的消费对 GDP 的贡献是超过 72%,这是我们非常羡慕的。我说怎么能够达到这样一个令人羡慕的指标?我们今年上半年消费对 GDP 的贡献第一次超过了投资的贡献,但是我们也只有 40% 多一点。他说很简单,就是城镇化。

旧的城市发展模式不可持续

李铁:在城镇化进程中,中国土地价格之低是前所未有的,这种压低地价使招商引资的机会大量增加,虽然劳动力成本已经高出东南亚两倍多了,但是我们土地成本低,这是一个不争的现实。但是代价是要政府来付的,政府要补偿低价的土地,怎么补偿呢?必须要开发房地产,而且开发房地产,地方政府已经形成了一种发展模式,就是把地以好的形式卖出去,以视觉的形态,这样土地的预期的升值就会很高。这些年,地方政府一方面搞特别豪华的工业园区,另一方面搞生态空间,把地价卖得很高,于是出现了大量高价地产,这个高价地产还要搞配套设施。一旦这些东西形成了之后,你就会发现农民进不来了,因为成本太高了。本来我们希望中等城市可以吸纳更多的人口,但是政府这种发展方式,使得城市成本过高,已经没有

办法让更多的农民进入。

马蔚华:过去城镇化的支撑就是地方财政,现在地方财政的来源最主要是土地财政,然后是政府融资平台,我们做银行的最头疼的就是政府融资平台。过去传统的融资方式,靠政府土地财政,靠政府的融资平台肯定是不行的。

李铁:在不断排斥农村人口进入的时候,它还惦记着土地这个财政来源,还得从农民手里低价拿地,尽管拆迁难度非常大,引起的社会矛盾越来越多,但是仍然是政府预期的收入来源。我们也看到,现在有些领导讲“倒逼机制”,当土地财政预期随着房地产出让的结构下滑,政府财政必然要面对特别大的压力。在这种政府治理结构下,财政面临最大压力的时候,地方政府的第一反应不是让更多的人进来,而是减少公共支出,减的最大的一个,就是对外来人口的公共支出。在这个利益结构中,能不能让他把经济增长速度慢下来、财政收入降下来,用一种止损机制遏制城市的极度扩张,来调整结构。

马蔚华:我们必须得探索一个,如何能够用市场的资源配置,市场的资源配置就能够把农村所有的资源由市场决定,而不是由政府决定。而且得按市场的原则,比如我们现在城镇化的融资机制非常单一,你把所有社会的资金力量调动起来,就得有回报,就得拿你的东西结合起来,人家给你投入,你得按照市场的原则做,这样才能有积极性。现在社会上的资金,国内外很多,支持城镇化的资金就看我们怎么去调动。金融业不光是传统的银行,我们现在银行融资占社会总量不到一半,是多层次的,各种各样的,包括股票债券,各种股权投资基金,各种民间的资本,国外的资本,怎么能够集中起来。同时,城镇化也给金融的发展提供了很多新的机会,这是一个相辅相成的过程,关键是从哪个节点上推动。

发挥信息化巨大作用,促进城市治理现

代化和智慧化

戴小京：城镇化不是一个孤立的过程，它还要跟其他的很多“化”同时发生，按照官方的表述是新四化，即新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化。这四化是相互联系的。

郭为：我们在做城镇化和城市治理的时候，应该紧紧围绕着新技术所带来的这些东西是什么。今天的技术手段完全可以为整个的城市居民均等化的服务提供一个非常有效的保证。我们做智慧城市的过程中，很重要的一点是提供一个公共信息服务的体系，通过互联网的方式。在互联网上，一方面可以解决事难办、脸难看等一系列传统的问题，同时在网络上可以记载你一系列的活动，可以在网络上实现一种新的社会化治理，在网络上可以充分的体现以人为本的社会治理的结构。我的观点是，城镇化进程和城市治理要和新四化紧密结合在一起，要和信息化紧密结合在一起，要看到生产力对整个社会发展的一个巨大的推动作用。

李铁：怎么样把未来的高科技互联网的发展和城市的治理、市场化的治理、政府公共服务的治理有效结合起来，可能还要更多的创新空间,就是智慧城市。

解决三农问题是城镇化的重要内涵和支撑

刘永好：生活在农村的一些从事农业和从事农业相关产业的人，这些人还有将近一半，或者不到一半，今后还会减少。进城的越来越多，农村跟城里收入差距那么大，现在一个人要耕种一百亩地才跟城里收入差不多，问题是农村的土地现状是什么呢？一户不到十亩地，跟一百亩地差10倍，这意味着土地应该要大批量的流转，今后土地流转成为一个新常态。实际上在黑龙江种大豆、种玉米，土地流转的规模耕种，80%的农民土地已经流转了，国家鼓励流转。在这个问题上，国家的政策还应该更加细化，还应该更加明确。农民对国家政策有很大的期盼，作为农业从业者，也

感到发展的机遇，这需要农民，从小农变成农场主,从农场主变成企业的员工，或者组建合作经济组织，这里面有一个农民的生存问题，当然还有居住问题和生活问题。

郭为：从我们自己的研究来看，如果中国要进入一个中等发达国家，就不可能70%的人口进入城市，30%的人口在农村，因为30%的劳动生产率会很低，仍然会拖累整个中国经济的人均GDP。更合理的是中国的农业人口不应该超过10%，这样才能真正中国的城镇化建设，才能真正实现中国跨越中等收入陷阱。在我们自己的研究里发现，中国和日本、美国来比，中国农业土地单位创造的GDP是日本的1/3，中国和美国来比，一个农民所创造的GDP是美国的1/10。我们看似要做一个城镇化的进程，实际上很重要的一点，就是我们的农业现代化能不能用1/10的人口来养活全体中国人,这是一个非常关键的问题。

华生：中国跟西方不一样，人多地少，18亿亩耕地，再过若干年就是15亿人，就是留10%的人在农村也是1亿多人,平均每个人也就是十来亩地。所以，很显然要想改变农村的面貌，靠农民都在农村肯定是不行的，那个挣的太少。因此，农村现代化的前提，就是农村的人口要出来，这是全球的规律。而且现在城乡之间，收入差距最大的是中国，像韩国、台湾都是我们这样的情况，只有我们长期维持差三倍以上。中国问题要破局的话,最关键的是农村人要出来。

马蔚华：我们的城镇化遇到最大的问题，就是如何让农民能够有钱。农民种地，农产品的价格就是这样的一种情况，没办法，农村土地的转让，城里人卖一块地就发大了,农民完全不一样的，农民要凭什么富起来，生产要素的转移的市场定价是非常重要的，要不然即使变成城里人，也不是真正的城市人。

刘永好：农产品在竞争的格局中利润率非常低，这时候就有一些人为了图

更多的降低成本，更有竞争力，在监管不到位的情况下，就容易造成食品安全问题。现在食品安全问题层出不穷，是因为很多单位很小，管理不到位，要根治这些问题，还得靠规模。当有相当规模的时候，国家监管就容易到位。当规模大了以后，老板身家就大了，监管对他的约束力就很强。当一个小作坊被查到的时候，我就这样，要钱没有，要命有一条，你怎么办。当规模做大以后，他非常小心，因为一旦违规带来的损失是非常巨大的，他输不起的。这就是我们要鼓励农产业做大规模,包括种植业，包括农产品食品加工业,也包括养殖业。只有做大规模，才能够有较高的收益，才能跟城里匹配。做大规模才能保证农业生产的秩序和食品的安全问题。只有做大规模，才能跟国际行业相对比较竞争，否则我们的农业是根本没办法竞争的，现在很多农产品的价格远远高过国际市场，就是因为我们没有规模。所以说，在这个问题上，国家应该制定一些鼓励农村、农产业做大规模的措施和政策，在政策的指引下，由农村的农民朋友、家庭农场，或者城里的人到农村去，组织规模的生产，才能整体形成一个欣欣向荣的农村发展的新格局。

结语

马蔚华表示，城镇化是新常态下中国经济可持续发展非常大的动力，又要确实清醒地看到，这是一个巨大的社会工程，不能急于求成。李铁表示，一是改革，改革所有不适合经济发展的体制机制；二是发展，认识什么叫可持续，什么叫高效、低碳、绿色；三是创新，怎么样把未来的高科技互联网的发展和城市的治理、市场化的治理、政府公共服务的治理有效结合起来，就是智慧城市。

2014年11月14-18日，调研组到台湾地区就城镇化与社区治理问题进行了调研。调研组与有关方面召开了座谈会，并先后走访了台北市文山区忠顺社区、桃园县观音乡保生社区、桃园县观音乡树林社区、宜兰县宜兰市梅洲社区、宜兰县冬山乡珍珠社区。现将有关情况报告如下：

一、城镇化背景和社区发育

回顾历史，台湾地区的城镇化可以分为两个阶段，第一阶段20世纪50年代到80年代的高速发展时期，只用了30年的时间城镇化率就从30%提高到70%；第二阶段是20世纪80年代至今，城镇化进入稳定发展阶段，2013年城镇化率达到85%。台湾地区的社区治理也分为两个阶段，第一阶段是20世纪60年代到90年代，这一时期，社区治理主要由政府部门来推进；第二阶段是20世纪90年代至今，社区治理开始由政府推动转向由居民自发推动。

20世纪50、60年代，台湾地区的社区治理是由政府以行政方式来推动。1968年，台湾颁布了首部《社区发展工作纲要》，开始对社区治理进行统一管理，在省、市县、乡镇各级先后推广设立“社区发展委员会”、“社区福利中心”、“社区理事会”。到了90年代，台湾地区进入经济社会转型时期，一方面经济增速放缓，1951-1993年台湾地区的GDP平均增速达到15%，而1993年以后GDP平均增速只有4.8%，另一方面城镇化进入稳定阶段，90年代城镇化率在75%左右，城乡间人口呈现稳定的态势。两方面的原因就使以前积累的很多社会问题凸显出来，包括生态环境破坏、人际关系转型、人口流出、地方传统文化消失等。面对这些问题，传统的自上而下的社区治理无法解决这些问题，“社区发展协会”这种由居民自发推动的社区治理模式开始发挥重要作用。例如，保生社区发展协会从1995年建

立以来就一直致力于本社区环境保护工作；珍珠社区发展协会从1994年成立以后，对本地传统稻草文化和竹园历史的保护成为其工作的重要内容。

当前，台湾地区的城市社区和农村社区在社区治理上涉及以下几个方面内容：

从组织机构来看，每个社区都设立有相应的发展协会。在城市里，社区发展协会的活动范围一般为里，在农村地区社区发展协会的活动范围为村或里。不管城市还是农村，社区发展协会都建立有完善的组织机构，社区发展协会下设会员（会员代表）大会、理事会及监事会，由于工作需要还可以聘请顾问、总干事和设置各种内部组织（见图1）。

从资金来源来看，社区发展协会的运营管理资金主要来源于捐赠收入，包括社区志工（志愿者）的劳动、社区领导人的贡献以及居民、企业等的捐助等；政府补助只占很少的部分，如忠顺社区发展协会运营资金中政府补助只占10%。而社区发展资金的主要来源则是政府补助、基金等。其中，政府补助的项目涉及不同等级政府和不同部门，例如，树林社区发展协会的农村社区生活环境改善得到水保局农村再生计划的支持，社区环境美化得到了环保局社区环境改造计划的支持等。

从工作内容来看，社区发展协会的工作主要包括公共设施建设（社区环境、绿化、道路维护等）、社会福利（社区托儿所等）、文化建设（交通、社区公约、敬老、治安等）等。例如，每个社区都为照顾区内老人而设置老人组，针对老人开展送餐、电话问安、定期体检等活动。同时，由于发展情况不同，每个社区发展协会的工作重点不同。例如，梅洲社区由于本地经常发生洪涝灾害而组建了防灾救灾巡逻队，并为居民统一购置了救灾包；保生社区为了保护区内藻礁而设置了护礁队。

从参与人员来看，每个社区发展协

会的工作人员并不多，一般在几个到十几个，而绝大部分工作都由志工来完成。志工的数量相当多。例如，树林社区有志工50多位，忠顺社区仅巡守志工就有130多位，珍珠社区的巡守队也有志工100多位。

二、社区治理的效果

由于社区发展协会的积极运作，很好地提高了台湾地区的社区治理水平。

1、改善了社区环境。据忠顺社区发展协会理事长曾宁旂介绍，以前，忠顺社区的环境也存在着“脏、乱、差”的现象，道路、绿化等公共设施也不完善，而通过社区发展协会十多年的努力和广大社区居民的积极参与，现在的忠顺社区已经成为一个美丽、安居的社区，很多人被吸引到社区来定居，房价也得到不少提升。

2、增进了社区居民间的感情。在现代社会里，城市居民之间由于封闭的环境而显得更加冷漠，人与人之间的感情交流在减少；在农村由于人口减少，大量空巢老人和儿童渴望得到关照。而通过社区发展协会的积极工作，对社区中弱势群体（高龄老人和儿童等）进行特别照顾，提高了居民对社区的感情和认同度；同时，大量志工的积极参与，也增加了社区居民之间的交流机会。在忠顺社区和梅洲社区，我们都看到很多爱心妈妈，她们都利用休闲时间到发展协会进行义务劳动，不仅帮助了别人，也扩展了自己的交流空间。

3、提高了资金的使用效率。台湾地区各级政府每年都要设立相关的社区发展预算，每个社区发展协会要根据本社区的实际情况来编制相应方案和计划到不同部门进行申报，并通过与其他社区进行竞争来获得相应政府资金。通过这种方式，避免了“撒胡椒面”式的资金拨付，政府资金的使用更有针对性、更有效率。

4、促进了农村地区经济发展。台湾一些农村地区的社区发展协会根据本

【忠順社區發展協會組織圖】

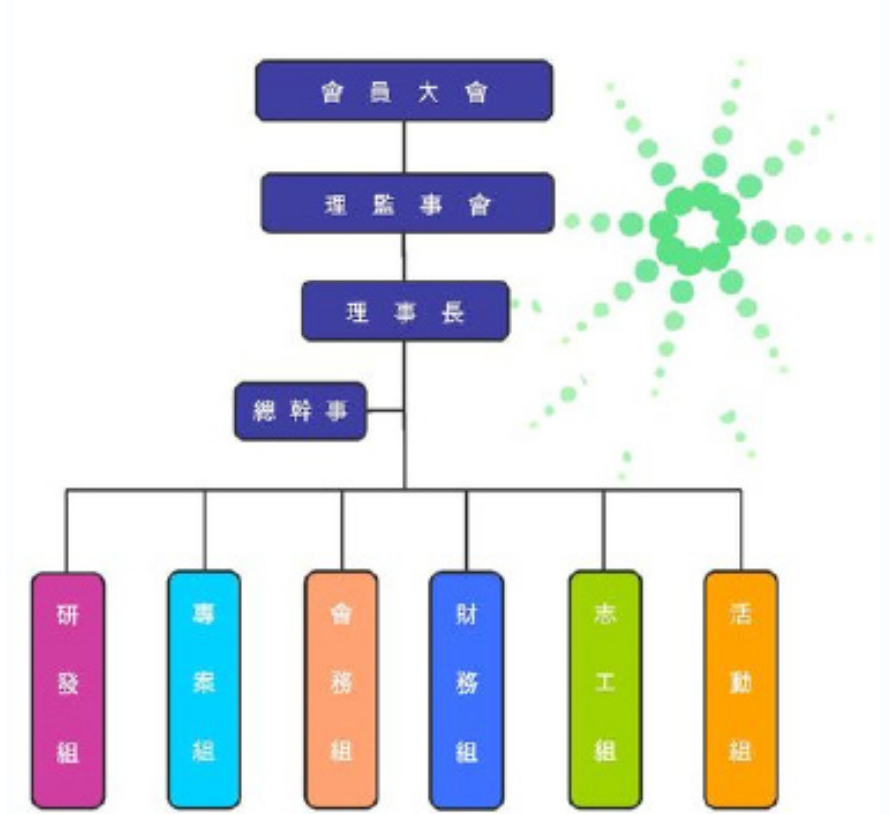


图1 忠顺社区发展协会组织结构图

地实际情况（如文化传统、产业资源等）引导居民发展特色产业，推动了本社区的经济发展和就业提升。如，珍珠社区利用本地稻草文化推动稻草面具、稻草雕塑等的发展；还建立了水稻博物馆，吸引了很多游客前来旅游，间接带动本地民宿业的发展，创造就业岗位超过 50 个。

此外，社区发展协会还在环保、传统文化维护、治安等很多其他方面发挥了积极作用。例如，保生社区为了保护本社区内的藻礁资源，十多年来一直积极推动政府和社会各界对藻礁的重视，终于在 2014 年 7 月 7 日由政府建立了“观新藻礁生态系野生动物保护区”。

三、社区治理的特点

1、民间组织的主导。从调研的 5 个社区来看，每个社区都是通过民间组织——社区发展协会来进行管理和开展相关工作。民间组织由于是公益性组织，不以盈利为目的，同时也没有受到政治体制的约束，更能直接反应社区的实际需求。

2、社会精英人士的带动。在所调研的 5 个社区发展协会里，理事长和总干事都发挥着至关重要的作用。其中，忠顺社区和珍珠社区发展协会的建立和成长完全得益于两个理事长曾宁旡和李后劲的努力。可以说，没有理事长和总干事就没有社区发展协会的成长。

3、居民意识的提升。随着收入水平和教育水平的提升，居民对社区治理的要求不断提高，居民参与社区治理的积极性也在不断提升。在忠顺社区调研时发现，尽管是周末，很多志工都还是很主动的来到社区活动室进行工作，很多居民也都将社区活动室当作自己的家一样来娱乐、学习、就餐。

4、政府的有效支持。一方面，台湾地区早在 1968 年就出台了《社区发展工作纲要》，先后进行三次修订，通过法规、文件对社区治理进行规范。另一方面，台湾地区各级政府每年都要制

定相应的社区发展预算，对社区发展项目进行项目和资金上的支持。

四、对我国大陆地区的借鉴

当前，我国大陆地区经济发展速度正逐步趋缓，同时，到 2030 年我国城镇化率也将达到 70%。可以预见，未来 10-20 年，我国也将进入到一个转型期，过去发展中积累的社会问题可能会集中爆发，当前一些社会问题已经在逐步显现。这一情况与台湾地区 20 世纪 80、90 年代非常相似，台湾地区的社区治理经验对我国有很好的借鉴意义。但是，大陆和台湾地区在城乡社区管理体制上有较大的区别，大陆的城镇社区以街道居委会为主，大致相当于乡级政府的功能，而农村社区与现有的行政村体制接近，农村社区村民自治选举已经在上个世纪九十年代就开始实施。因此，对台湾地区社区治理经验的借鉴需要切实结合我国的实际国情。

城镇社区组织面临着功能的再造，但是基础单元如何在街道居委会下一个层面具体设置，还需要进行深入探索。居委会目前管理的人口过多，重点是如何细化到三五千人的社区管理，目前已经有的房地产开发小区业委会的形式可能是一个过渡的探索。

农村社区的发育当然是以农村村委会作为基础，但是从基层管理的角度，社区如何从集体经济组织的功能向社区治理转型，要在土地管理制度、户籍管理制度和集体财产管理制度等方面进行深入的探索，否则必将会发生组织上的重叠，也不利于新的社区管理机制的形成。

要看到，台湾地区社区组织的发育是在城镇化格局相对稳定之后产生的，也就是说上个世纪六十年代到八十年代城镇化高速增长过程中，有一个社区组织发育的迟缓期。利益格局的稳定、居民对于社区塑造的心理支持以及城镇化文明的熏陶需要一个稳定的成长期。因此，社区管理和自治的发育，不是一蹴

而就，而是随着社会的需求逐步形成，随之而来的才是政府的引导。

在台湾地区几个社区的调查，最大的感受就是社区自治管理最重要的是社会功能，而不是经济功能。社区治理资金一部分来源于社区义工和成员的就业能力的挖掘，最重要的部分是来自社区成员的捐助，少量的是来自政府的支持。在借鉴台湾地区经验时，一定不能忽视社区管理功能的区别。只有这样，才能促进社区自治组织的良性发展，同时防止权力的渗透，防止社区腐败行为的发生。

社区自治也孕育着一批社区精英的产生，而社区精英的产生一定要满足以下几个方面的条件：一是有强烈的社会责任感；二是有一定家庭收入来源保障；三是有相对充足的业余时间；四是有良好的教育水平。在台湾地区调查时，所有的社区发展协会理事长，无论年龄大小，不分性别，基本上具备了以上几条，否则在选举中一定会败下阵来。因此在城镇化发育过程中，人才的孕育也是需要时间和社会上的认可，两者缺一不可。

法制社会是社区自治组织发育的最基本的前提。没有可靠的法律制度保障，就无法想象一个社区自治组织能够完善社区管理，协调社区和政府之间的关系，处理社区成员之间的关系。反观大陆地区具有社区管理雏形的社区业委会，往往溃败于没有法律意识和制度保障的社会大环境。

借鉴并不是简单的照抄照搬，关键在于承认我们发展中的社区组织缺失和发育不良的现状，同时需要各类配套的改革来支撑。如果户籍管理体制不改，社区一部分成员处于流动性，社区组织的形成肯定是一纸空谈。如果土地管理制度不改，社区管理更多的看重经济功能，社区自治就无法抗拒各类对权力的追逐和来自各方权力的侵蚀。如果地方行政管理体制不改，作为社会最基础的社区单元的建立，可能会遭遇到上级政

府的种种挤压。最后是法制社会的建立，才是社区自治逐步完善的制度性保障。当然这是需要全方位的改革来支持的一个过程，也需要时间，需要一个稳步的制度成长的空间。❶

19

Nearmap 高清航拍 成像

对公交规划的认识和规划需要机构人员专业知识、各种公共投入、成本和载客的表现和运营数据以及辅助人口统计信息等大量投入。然而，当规划涉及到最低规划高度的种种问题时，有一种信息的来源至关重要：空中摄影（航拍）。

公交设计过程通常涉及在座各位不是都经历过的细节问题，如：

- 林荫大道的中央分隔带是否足够宽阔，公共汽车可以自由转弯而不引起交通拥堵？
- 交叉路口可有设立新站点的地方？
- 行人能否通过这条马路？
- 人们为了缩短到公交站点的路程是否自行开辟道路？
- 公交可以在此转弯么？

假如需要重新设计（例如，全新的回车道），这些琐事则会影响巨大，所以设计时尽可能达到准确是十分重要的。为达到此目的，我们依赖航拍和卫星图片。有时高清成像可以从当地政府获得，但更为经常的是通过谷歌地球，因为它速度更快，易于操作。然而谷歌地球有

其限制性——图像品质跨度要么新、清晰，要么模糊、过时。

逐渐引起关注的 Nearmap 是谷歌地球（Google Earth）的替代品。最初仅限澳大利亚和新西兰（我在此居住时经常使用），现在涵盖美国所有的大型城市。站点最大特点是其提供近期高清航拍图像，除此之外还有网页版图像抓取和层级覆盖工具。

谷歌地球介于真正的地理信息系统（GIS），其学习曲线陡峭，和用户地图如谷歌地图之间，很早就成为重要工具。然而，尽管近年来增加的一些新特性很好，但是软件与 2005 年相比大同小异。像 Nearmap 等产品以及 Mapbox, OpenLayers and Leaflet 等平台上建立的主机应用，以其提供的 GIS 灵活性（层级导入，创建特性）以及大众熟知的地图导航工具箱，作用十分重要。

地图向来是强有力的工具。在规划过程中，好的地图有助实现更好的决策。■



Updated 30 Dec 2014 to clarify that Nearmap is aerial, not satellite, which is part of why it's so sharp!

更新于 2014 年 12 月 30 日：Nearmap 之所以精准其原因之一是航拍图片而非卫星成像

20

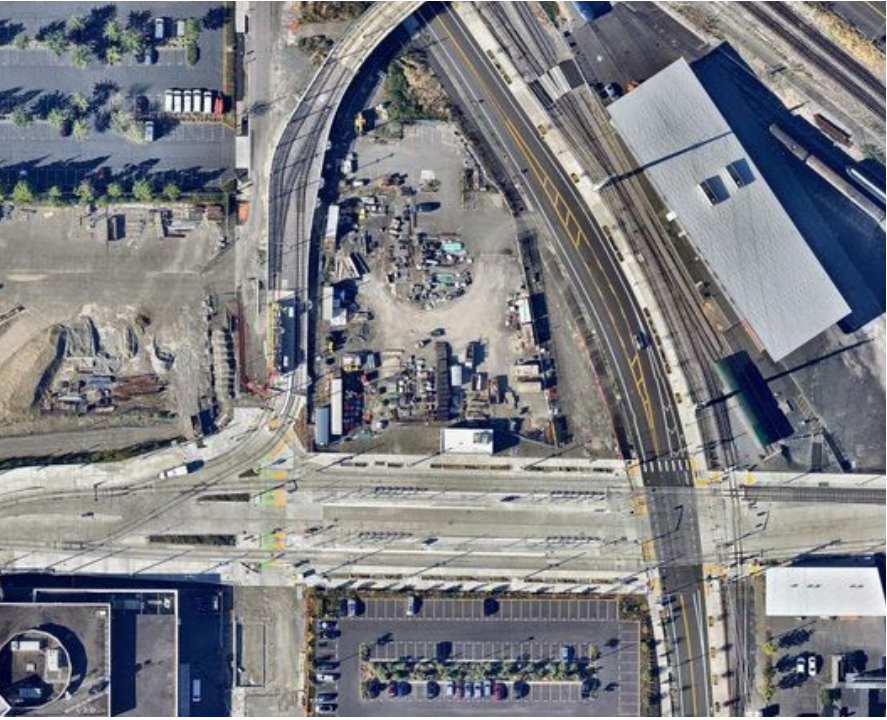
建设自然和谐的校园： 巴黎生物多样性小学



位置：布洛涅 - 比扬古，法国
设计：Chartier Dalix 事务所
场地面积：5164 平方米
建筑面积：6766 平方米
体育馆面积：2423.7 平方米
教学场地面积：4209 平方米
宿舍面积：120.5 平方米
费用：18799869 欧元（税前）
完成时间：2014 年 7 月

在巴黎西郊，法国 Chartier Dalix 建筑事务所完成了一座楼顶大面积绿化的小学，设计构想源自“空中景观”的理念，把自然元素引入到城市文脉中去。

学校将与一个公共体育馆结合在一起覆盖一层“生命”外壳，可以聚集栖息多种本地动植物，涵盖从臭虫到猫头鹰等多种不同种类的树木与植物。更重要的是它们模拟了一个独立的生态系统，为周围建筑提供优美的景观和风景，给孩子们创建一个内容丰富的可以进行探索和发现区域。在这种综合背景下，建筑师选择了简单朴素的建筑形式将不同的体量和功能区连接形成一种流体形状。人造地形营造出凹凸起伏、小路和荫蔽，但没有间断与刻意布置。



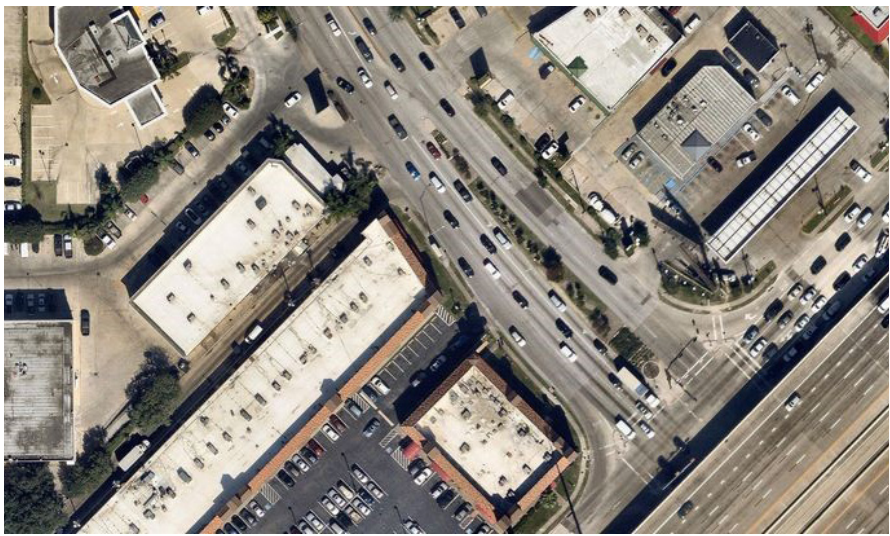
把自然元素引入到城市文脉中去

项目包含两处结构，一处是拥有十八个教室的教学楼，以及一个对本地居民开放的运动场所。公共体育馆 12 米高，教学空间主要设置在首层和一层，并逐渐过渡到第三层。

一段矿物质墙连接两栋建筑，形成

了场地的边界。这段“生命墙”由预制混凝土砖砌筑，砖上的压痕为植物和野生生物提供了新的生存环境。这些大砖参差交错的砌筑方式也有望带给场地里不同的生物潜在的栖息地。





两个室外操场形成清晰肯定的相互的对话关系



这座高度紧凑的建筑是作为一处生态景观进行设计的，两个室外操场形成清晰肯定的相互的对话关系。体育馆之上，屋顶覆盖了各种各样的植被：一块区域为湿地植物，边缘为灌木林以及岛状的一块林地，丰富的种类保障了场地

的生物多样性。空中花园也为附近的公寓楼提供了悦目的室外景观。学校面积虽小，却是人类妙手创造而又可以自行成长的华盖景观。按此逻辑，教室盘绕在操场和植被区，扩大了联系与视野。



一段矿物质墙连接两栋建筑，形成了场地的边界



生命墙由预制混凝土砖砌筑



砖上的压痕为植物和野生生物提供了新的生存环境



体育馆对公众开放



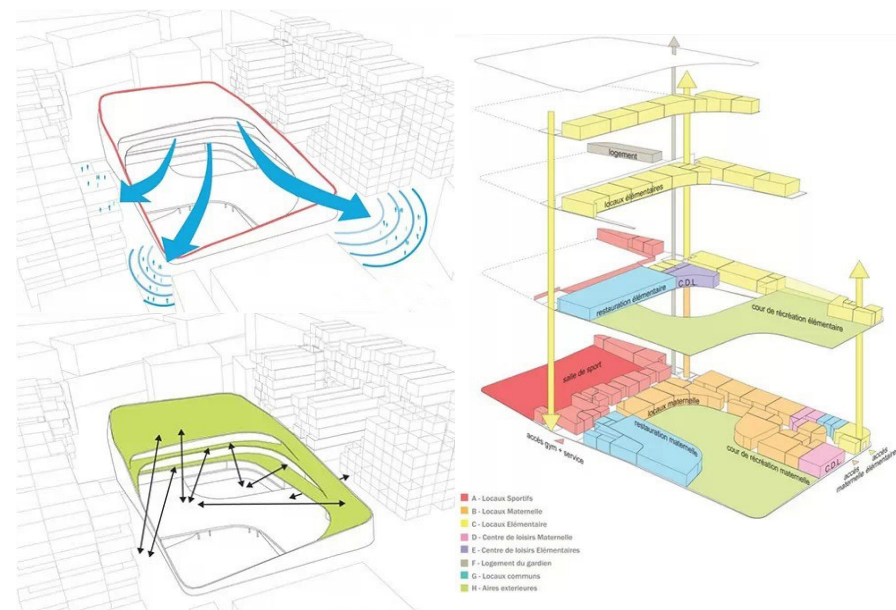
空中花园也为附近的公寓楼提供了悦目的室外景观



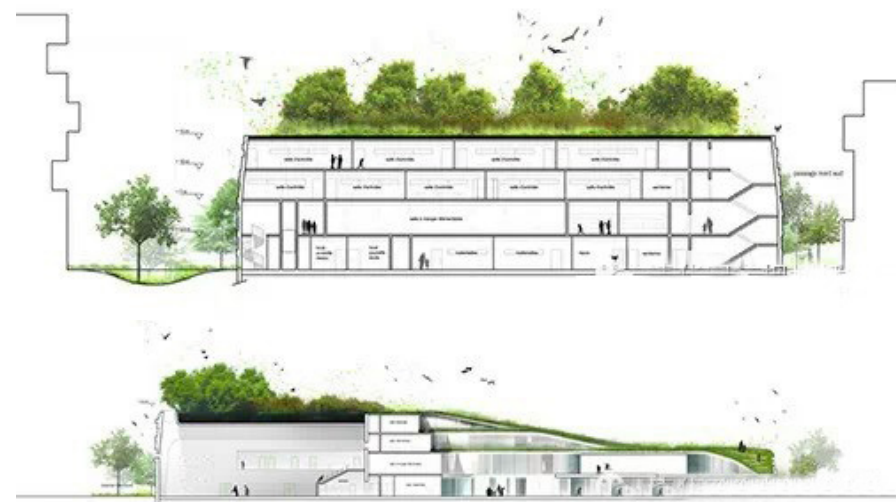
总平面图



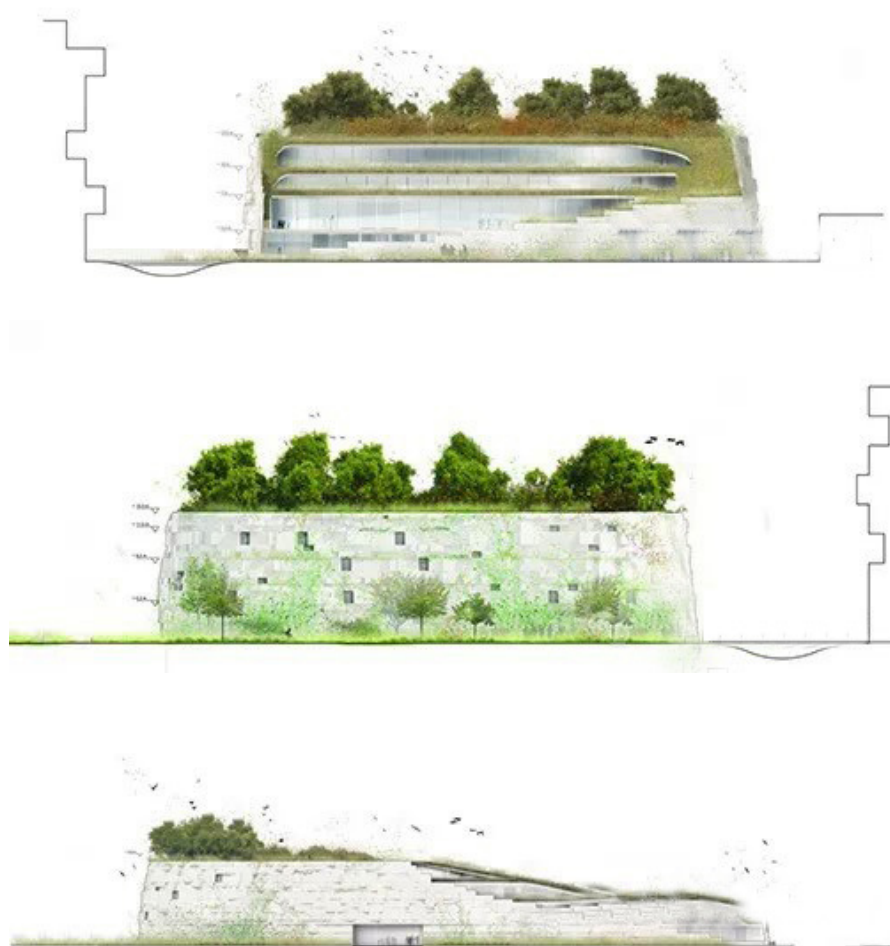
一层平面图



构思分析图



剖面图



立面图